



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

REGINALDO VAZ DE ALMEIDA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL:
ENTRAVES E SOLUÇÕES**

**Brasília
2015**

REGINALDO VAZ DE ALMEIDA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL:
ENTRAVES E SOLUÇÕES**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como parte das exigências para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós Graduação “Lato Sensu” de Direito Urbanístico e Regulação Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Eraldo A.T. Matricardi

**Brasília
2015**

REGINALDO VAZ DE ALMEIDA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL:
ENTRAVES E SOLUÇÕES**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como parte das exigências para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós Graduação “Lato Sensu” de Direito Urbanístico e Regulação Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Eraldo A.T. Matricardi

Brasília, 09 de junho de 2015.

Banca Examinadora

GILSON CIARALLO
Prof. Dr. Nome completo

ANDRÉ PIRES GONTIJO
Prof. Dr. Nome completo

AGRADECIMENTOS

À Deus em primeiro lugar, por me proporcionara oportunidade de aprender a ser uma pessoa melhor para superar minhas limitações e realizar meus sonhos.

Ao meu orientador e amigo Eraldo Matricardi, pela dedicação de seu precioso tempo nos inúmeros encontros e contatos, sempre com alegria e disposição.

À minha esposa Ôzola Müller de Almeida, pela compreensão e apoio.

Aos meus estimados filhos Bruno Melo de Almeida, João Vitor Müller de Almeida, Maria Clara Müller de Almeida e Manuela Müller de Almeida, por toda a inspiração e amor incondicional.

Aos membros da banca examinadora, pela disponibilidade e boa vontade para compartilhar conhecimento.

Aos amigos da TERRACAP Albatênio Resende Granja Junior, Alessandro Carvalho dos Santos, Alexandre Tito de Oliveira Mourão, Giulliano Magalhães Penatti, Júlio César de Azevedo Reis, Luís Antônio Reis, Ludmila Dias Fernandes, pelo fornecimento de informações, mapas e, principalmente, motivação para o cumprimento do desafio.

À minha estimada amiga Thais Waldow de Souza Barros, Gerente de Regularização Fundiária da Terracap, pela sua memória, experiência profissional e atenção especial.

RESUMO

O problema fundiário urbano no Brasil se agravou a partir do crescimento da população urbana observado nas últimas décadas. Tal problema se tornou ainda mais complexo e grave em função das restrições ambientais associadas ao contexto biofísico dos territórios das cidades e de seus entornos. No Distrito Federal a questão fundiária, que aparentemente seria descomplicada por se tratar de uma área de ocupação planejada, atualmente apresenta vários complicadores, pois foi bastante afetada pelo crescimento populacional observado nas duas últimas décadas, agravadas pelas restrições ambientais de expansão urbana no seu entorno. O presente estudo buscou entender os detalhes da questão fundiária no Distrito Federal, dando foco aos problemas ambientais e instrumentos jurídico-institucionais da regularização fundiária das Áreas de Relevante Interesse Social (ARIS), considerando que estas áreas são de alta prioridade de ações do poder público. Tais ARIS estão localizadas em diversas partes do Distrito Federal, estão ocupadas por populações de baixa renda, tem regimento jurídico próprio por se tratar de grande interesse social e, mesmo assim, ainda não foram atendidas plenamente pelo processo de regularização fundiária do Governo do Distrito Federal. Foram examinadas as características e condições ambientais destas áreas, observando eventuais limitações para sua ocupação e regularização. Também foram estudados minuciosamente todos os instrumentos legais que amparam, oferecem diretrizes e definem responsabilidades institucionais para sua regularização. Por fim, é feita uma série de análises contextuais da legislação e questões ambientais, elaborando entendimentos e recomendações para a sua devida implementação. O presente estudo, portanto, traz importantes subsídios e indicativos institucionais para a efetiva regularização fundiária, em especial das Áreas de Relevante Interesse Social no Distrito Federal.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Interesse social. Ocupação urbana. Política habitacional. Distrito Federal.

ABSTRACT

The urban land issue in Brazil has been affected by the population growth occurred in the past decades. That problem become more critical and complex when considered several environmental constraints associated with the biophysical conditions of the urban and suburban's zones. The land occupation issues in the Federal District in Brazil should be smooth and under control, considering that it is a well-planned territory. However, land conflicts have been enhanced by the unexpected population growth and environmental constrains for urban sprawl in that region. This research intended to better understand land conflicts and occupation in the Federal District. This study focused on the legal, institutional, and environmental problems and constraints of the local government to control land occupation within Areas of Relevant Social Interest (ARIS), considering that those areas are high priority and demand in this regard. Although there are several ARIS within the Federal District territory, mostly occupied by low-income populations, with their own legal status due to the high social interest, they have not been fully attended by the land regularization process conducted by the local government. In this study, the main legal and institutional characteristics and environmental conditions were examined, observing any constraint for their occupation and settlement. The legal instruments were also studied aiming to support decision makers to enforce land regularization in those areas. Finally, several analyzes of legal and environmental issues were conducted, which may support to implement organize occupation in those areas. This study is a great contribution for an effective implementation of agrarian regularization and proper legal actions in Areas of Relevant Social Interest in the Federal District in Brazil.

Keywords: Land regulation. Social Interest. Urban occupation. Housing policy. Federal District.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Placa Terracap	22
Figura 2: Macro áreas urbanas, localizadas na zona urbana definida pelo PDOT 2009	40
Figura 3: Evolução temporal da área urbana do Distrito Federal.....	41
Figura 4: Evolução da mancha urbana no Distrito Federal	41
Figura 5: Localização das Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) no Distrito Federal, Brasil	44
Figura 6: Distribuição das classes de sensibilidade ambiental integrada no Distrito Federal .	47
Figura 7: Localização das Áreas de Regularização de Interesse Social no mapa Distribuição das classes de sensibilidade ambiental integrada no Distrito Federal.....	47
Figura 8: Áreas de Regularização de Interesse Social na RA IX – Ceilândia	48
Figura 9: Detalhe das Áreas de Regularização de Interesse Social Sol Nascente e Por do Sol na RA IX – Ceilândia.....	48
Figura 10: Distribuição das classes de sensibilidade ambiental no Distrito Federal	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Área ocupada por cada Área de Regularização de Interesse Social no Distrito Federal.....	45
Tabela 2: Área ocupada por ARIS e por classe de vulnerabilidade ambiental no Distrito Federal e, área de Área de Proteção Permanente (30 metros nas margens dos rios + 50 metros das nascentes).....	50
Tabela 3: Área ocupada por ARIS e por Macro Área do PDOT 2009	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal;
AGEFIS – Agência de Fiscalização do Distrito Federal;
ANOREG – Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal;
APA – Área de Proteção Ambiental;
APP – Área de Preservação Permanente;
ARIS – Área de Interesse Social;
ASLEGIS - Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados;
CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal;
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente;
CONPLAN - Conselho de Planejamento Urbano e Territorial do Distrito Federal;
EC – Estatuto da Cidade
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental;
FDRF - Fórum Distrital de Regularização Fundiária;
GDF - Governo do Distrito Federal;
GRUPAR – Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais;
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente;
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
IBRAM - Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental;
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Biodiversidade;
INCRA – Instituto Nacional de Reforma Agrária;
IPHAN - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional;
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano;
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal;
MPF – Ministério Público Federal;
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;
NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil;
PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial;
PGDF – Procuradoria Geral do Distrito Federal;
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida;
POUSO - Plano de Ocupação e de Uso do Solo do Distrito Federal;
PROURB – Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística;
RE – Recurso Extraordinário
SEDUMA - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal;
SEDHAB – Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal;
SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos;
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente;
SPU – Superintendência do Patrimônio da União;
STF – Supremo Tribunal Federal;
TAC – Termo de Ajustamento de Conduta;
TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília;
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios;
UNB – Universidade de Brasília;
VMADU – Vara do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano;
VRP – Vara de Registros Públicos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	17
1.1 Breve histórico da criação e ocupação urbana do Distrito Federal – invasões e grilagem.....	17
1.2 Regularização Fundiária.....	27
1.2.1 Estatuto da Cidade como instrumento de regularização fundiária	27
1.2.2 A Regularização Fundiária e o direito à moradia	29
1.3 A política habitacional do distrito federal, a regularização fundiária de interesse social – Lei 3.877/2006 e Lei 11.977/2009	30
1.3.1 A Demarcação Urbanística.....	32
1.3.2 A Legitimação de Posse	32
1.3.3 A Usucapião Extrajudicial.....	33
1.4 Os instrumentos de uso e a ocupação territorial na Lei Orgânica do distrito federal – A concessão de direito real de uso.....	34
1.5 Plano Diretor de Ornamento Territorial do Distrito Federal.....	37
1.6 Plano de Desenvolvimento Local - PDL.....	42
1.7 Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal	42
2 ASPECTOS FÍSICOS E AMBIENTAIS DO DISTRITO FEDERAL.....	44
2.1 Localização das ARIS no distrito federal.....	44
2.2 Vulnerabilidade ambiental.....	456
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO	49
3.1 Vulnerabilidade Ambiental das ARIS.....	49
3.2 ARIS no Plano Diretor de Ordenamento Territorial	52
3.3 Síntese das transformações administrativas e evolução da legislação urbanística e ambiental	54
3.4 A Participação do Ministério Público na Regularização Fundiária no Distrito Federal	56
3.4.1 O Termo de Ajustamento de Conduta Nº 002/2007.....	58
3.4.2 Termo de Ajustamento de Conduta Nº 002/2008 para a regularização fundiária do Setor Habitacional Mestre D’Armas.....	65
3.4.3 O Termo de Ajustamento de Conduta Nº 003/2008 para a regularização fundiária do Setor Habitacional Sol Nascente e ARIS Por do Sol.....	66
3.5 A Contribuição do Poder Judiciário para a regularização fundiária do Distrito Federal	68
3.5.1 Edição do Provimento Nº 02/2010/TJDFT	68
3.5.2 Termo de Ajustamento de Conduta para Regularização do Condomínio Porto Rico da Região de Santa Maria.....	69
3.5.3 O Plano Estratégico de Regularização Fundiária Urbana para o Distrito Federal.....	69
3.5.4 O I Seminário de Regularização Fundiária do Distrito Federal – Protocolo de Procedimentos 01/2011 e a Criação do Fórum Distrital de Regularização Fundiária	70
3.5.5 A Mediação como Meio de Solução dos Conflitos Fundiários no Distrito Federal.....	71
3.6 Os principais entraves da regularização fundiária no Distrito Federal.....	76
CONCLUSÃO	79
REFERÊNCIAS	82

INTRODUÇÃO

O crescimento populacional e o intenso processo de urbanização ocorridos no Brasil nas últimas décadas fizeram aumentar a demanda por moradia. A inauguração de Brasília atraiu milhares de pessoas de diversas partes do país em busca de melhores condições de vida. Essa forte migração decorrente da construção da nova capital e a falta de um adequado planejamento urbano favoreceu sua ocupação em um espaço geográfico de muita sensibilidade ambiental, com danos irreversíveis ao meio ambiente, tornando, por consequência, inviável a moradia para um grande número de pessoas.

Neste contexto, a regularização fundiária tornou-se um assunto de grande interesse e relevância nacional. No Distrito Federal a questão fundiária se apresenta com grande impacto social e ambiental, pois mais de 30% de sua população reside em parcelamentos irregulares. Além disso, existem várias unidades de conservação e áreas com alta fragilidade ambiental, que restringem a expansão das ocupações humanas.

O presente trabalho buscou contextualizar o problema das ocupações irregulares no Distrito Federal e analisar a atuação das autoridades administrativas, judiciais e do Ministério Público para seu enfrentamento. Para tanto, fundamentou-se em dados secundários do meio físico, biótico, socioeconômico, jurídico e institucional para entender os processos de expansão e ocupação urbana nas ARIS. Também foram levantados dados da ocupação urbana desde sua origem até os dias atuais, possibilitando uma melhor avaliação e compreensão do problema fundiário na área de estudo.

Os resultados desta pesquisa contribuem para o melhor entendimento da política local de regularização fundiária, as limitações ambientais, além de identificar os entraves jurídicos e administrativos, indicando soluções alternativas para as situações peculiares do Distrito Federal.

O Distrito Federal foi criado em 1957 e inaugurado em 1960 com o objetivo, dentre outros, de sediar os Três Poderes. Sua ocupação foi planejada num modelo planetário, com o Plano Piloto exercendo um papel central e em volta os diversos núcleos urbanos.

Ao longo dos anos assumiu o papel de centro regional e passou por profundas transformações, envolvendo um intenso crescimento populacional, passando de 537,49 mil habitantes em 1970, para 1,176 milhões em 1980, para 1,821 em 1996, chegando atualmente a aproximadamente 2,6 milhões de habitantes (IBGE, 2013).

Esse crescimento populacional associado ao substancial crescimento econômico contribuiu com o aumento da pressão sobre as áreas remanescentes não ocupadas. Tal processo levou, inicialmente, à formação de conjuntos populacionais e, mais tarde, em parcelamento se ocupações ilegais destinados às famílias de baixa renda, em áreas impróprias para urbanização pelo poder público, com graves problemas ambientais e urbanísticos. Na maioria dos casos, o Estado, por razões diversas, ficou ausente e inoperante. Nesse contexto, surgem os seguintes questionamentos:

- Como ocorreram as ocupações irregulares no Distrito Federal? Porque o Estado ficou a reboque desse processo?
- Quais as principais consequências da ocupação desordenada sobre o planejamento urbano no Distrito Federal?
- Considerando suas peculiaridades, que instrumentos legais devem ser utilizados para dar efetividade à regularização fundiária no Distrito Federal?

O estudo a respeito da regularização fundiária no Distrito Federal é uma empreitada árida, mas enriquecedora. Isso porque retrata um tema complexo em um espaço territorial com características urbanísticas, ambientais, econômicas, políticas e sociais singulares, que envolve a interação de diversos ramos do conhecimento científico.

Isso possibilita uma valiosa investigação do comportamento do Estado e da sociedade frente aos direitos fundamentais consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que marcou o início da Revolução Francesa e embasou a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 17 de dezembro de 1948, que impôs profundas transformações políticas e sociais na humanidade com forte influência na Constituição brasileira.

Nesse contexto, a subordinação do direito de propriedade à função social e a garantia do direito à moradia são corolários do princípio da dignidade da pessoa humana, cuja relevância só tem precedente nas constituições democráticas que inspiraram a revolução pátria, constituindo-se no eixo central de nosso ordenamento jurídico constitucional.

A importância social da pesquisa se justifica, portanto, pela necessidade de esclarecimento e conscientização das pessoas a respeito de seus direitos e deveres individuais e coletivos. E, aos agentes públicos, uma reflexão acerca da importância e alcance de suas atribuições funcionais, que transcendem as atividades corriqueiras do serviço público, colocando-os na condição de prestadores de serviços e garantidores de direitos fundamentais consagrados no texto normativo maior, a Constituição Federal.

No direito urbanístico e fundiário, a pesquisa se valeu dos trabalhos acadêmicos e do estudo da legislação de regência voltados para as peculiaridades do Distrito Federal, selecionando aqueles de maior relevância para o tema e que permita um desfecho satisfatório da proposta apresentada.

Destacou-se os apontamentos históricos da obra de Erasto Villa Verde de Carvalho, com o tema o parcelamento do solo urbano e dos condomínios em Brasília

(1996), em que o autor aborda as dificuldades da comissão criada para desapropriar a área do quadrilátero do Distrito Federal. A proposta do Procurador de Justiça Vitor Fernandes Gonçalves, “A Concessão de Direito Real de Uso na Regularização Fundiária do Distrito Federal”, publicada na Revista do Ministério Público de 2011, que destaca a importância da utilização desse instrumento para a regularização fundiária de interesse social nos imóveis públicos.

Para contextualizar e conhecer melhor a evolução da problemática da ocupação urbana do Distrito Federal foi utilizado os dados e informações do documentário “MISSÃO CRULS – Uma trajetória para o futuro”, de vários autores, organizado por PEDRO JORGE DE CASTRO e publicado pela Brasília: Editora Animatógrafo, 2010.

O estudo do planejamento territorial local teve a colaboração do trabalho científico elaborado pelos Consultores Legislativos da Câmara dos Deputados Roseli Senna Ganem, Shelma Regina Cavalcante, Tadeu Almeida de Oliveira e Gabriela Tunes da Silva. Tais autores analisaram o Ordenamento Territorial e o Plano Diretor do Distrito Federal (2008); e, ainda, dos principais instrumentos normativos urbanísticos e ambientais editados pelos órgãos da União e do Distrito Federal com aplicação na regularização fundiária.

Este trabalho analisa o contexto histórico da criação e ocupação urbana do Distrito Federal, a forte migração que precedeu e colaborou com sua desordenada expansão demográfica, a legislação específica para a regularização fundiária e, ainda, a jurisprudência do STF a respeito da possibilidade de ocupação em APP com venda direta aos ocupantes, garantindo-lhes o direito à moradia, priorizando a função social da propriedade sobre o interesse particular.

A doutrina de Luís Roberto Barroso e Ana Paula de Barcellos (2003), que fala da nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro, dá sustentação à conclusão da pesquisa, que propõe uma mudança de paradigma da política de regularização fundiária no Distrito Federal. Retrata um novo ordenamento

jurídico, que consiste na preponderância dos princípios fundamentais sobre as regras positivadas. Segundo os autores:

A nova interpretação constitucional assenta-se em um modelo de princípios, aplicáveis mediante ponderação, cabendo ao intérprete proceder à interação entre fato e norma e realizar escolhas fundamentadas, dentro das possibilidades e limites oferecidos pelo sistema jurídico, visando à solução justa para o caso concreto. Nessa perspectiva pós-positivista do Direito, são ideias essenciais a normatividade dos princípios, a ponderação de valores e a teoria da argumentação. (BARROSO; 2003, p. 376)

A pesquisa identifica os entraves administrativos, jurídicos e judiciais, e propõe aos atores do processo a reavaliação de seus conceitos e intenções para o rompimento com o positivismo jurídico, já ultrapassado e, com origorismo formal desnecessário. Aliás, esse é o caminho pavimentado pelo Supremo Tribunal Federal, inaugurando uma nova ordem jurídica nacional, em que os princípios constitucionais devem prevalecer sobre o direito positivo quando estes estiverem em conflito.

A degradação ambiental e a desordem urbanística, com pessoas vivendo, indefinidamente, à margem da legalidade, em situações de risco e muitas vezes abaixo da linha de pobreza, aos olhos e ao lado de tantos outros que ostentam elevada qualidade de vida não podem prosperar em um Estado democrático de direito.

Como se depreende, esse estudo pretende provocar uma reflexão a respeito do comportamento dos representantes do Estado frente aos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal, especialmente o direito à moradia digna e à função social da propriedade.

Os servidores públicos e agentes políticos, em sua expressão mais abrangente, devem melhorar a compreensão da relevância de sua missão constitucional e de sua importância na vida das pessoas. Os direitos fundamentais somente serão exercidos se fomentados e respeitados por esses representantes do Estado.

Pretende-se também compreender melhor a problemática das ocupações ilegais no Distrito Federal, com atenção especial às populações de baixa renda. Busca, ainda, identificar os entraves que dificultam o processo de regularização fundiária,

apontando, quando cabíveis, alternativas sustentadas na teoria da argumentação, com preponderância dos princípios sobre as regras positivadas, quando estes estiverem em conflito.

A partir do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Contextualizar a origem, circunstâncias e evolução das ocupações informais de baixa renda no Distrito Federal;
- Pesquisar a legislação, princípios constitucionais e jurisprudência aplicáveis às peculiaridades da regularização fundiária do Distrito Federal, identificando os aspectos relevantes que dificultam a atuação do Estado;
- Avaliar os principais efeitos da ocupação desordenada sobre o planejamento urbano no Distrito Federal;
- Estudar os instrumentos de regularização fundiária de interesse social previstos na Constituição Federal, legislação federal (Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade; Lei 11.977/2009 – Programa Minha Casa Minha Vida) e Distrital (Lei Complementar nº 803 de 2009 – PDOT e Lei 3.877 de 2007);
- Analisar o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC nº 002/2007, firmado entre o Ministério Público local e o Governo do Distrito Federal e sua compatibilidade com a legislação atual;
- Avaliar a aplicação da mediação como solução de conflito fundiário por meio do Decreto Distrital nº 35.090, de 21 de janeiro de 2014.

A justificativa pessoal decorre da inquietude do pesquisador diante da flagrante contradição entre a riqueza de instrumentos jurídicos disponíveis e a ineficiência do Estado em seu sentido mais amplo.

1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1 Breve histórico da criação e ocupação urbana do Distrito Federal – invasões e grilagem

A Constituição de 1891, em seu artigo 3º destinou uma área de 14.000 Km² no Estado de Goiás, para demarcação da futura capital federal, o denominado “*Quadrilátero do Distrito Federal*”, que seria transferida do Rio de Janeiro para a região central do país.

Em 1922, uma Comissão do Governo Federal estabeleceu a localização no cerrado goiano, mas o projeto ficou engavetado. No dia do centenário da independência, o presidente da República Epitácio Pessoa manda erigir no morro do centenário, em Planaltina, um obelisco com os seguintes dizeres (Missão Crulss, 2010):

Sendo Presidente da República o Exmo. Sr. Dr. Epitácio da Silva Pessoa, em cumprimento ao decreto 4494 de 18 de janeiro de 1922, foi aqui colocada em 07 de setembro de 1922, ao meio-dia, a Pedra Fundamental da futura Capital Federal dos Estados Unidos do Brasil.

A realização do sonho nacional começava a se concretizar. Em 1956, Lúcio Costa venceu o concurso de arquitetura para a construção do Plano Piloto para uma população de 500.000 habitantes. E, em poucos meses, o arquiteto Oscar Niemeyer projetou dezenas de prédios residenciais e comerciais, a Praça dos Três Poderes, o Palácio do Planalto e da Alvorada, o Congresso Nacional, a Catedral, o Supremo Tribunal Federal, os Ministérios e tantos outros da região central de Brasília (Missão Crulss, 2010).

No mesmo ano de 1956, sob a responsabilidade da recém-criada empresa NOVACAP, iniciaram-se as obras. Cerca de 30.000 operários chegaram de Goiás, Minas Gerais e principalmente do Nordeste e construíram Brasília em 41 meses. A alvorada irradiava luz no Planalto Central e anunciava um novo tempo, uma nova esperança, uma nova capital federal. Em 2 de outubro de 1956, Juscelino Kubitschek proclamou:

Deste planalto central desta solidão, que em breve se transformará em cérebro das altas decisões, lanço os olhos sobre o amanhã do meu país e antevejo esta alvorada com fé inquebrantável e um confiança sem limites no seu grande destino (Missão Crulss, 2010).

A saga da construção de Brasília, contada em diversas obras literárias como uma linda e épica história, retrata um ideal nacionalista em período de grandes transformações políticas, econômicas e sociais no país.

Quanto ao registro de propriedade dos imóveis no Distrito Federal, no início de sua ocupação, destaca Carvalho (1996) a equivocada interpretação feita pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal como responsável pela estagnação dos negócios imobiliários no início de sua ocupação.

Conforme o autor, a Corte decidiu que toda a área do quadrilátero pertencia à União e por isso insuscetíveis de desapropriação. Que ninguém era dono de nada. Que todos os registros paroquiais, as escrituras e os registros imobiliários feitos nos Cartórios de Luziânia, Planaltina ou Formosa, relativamente às fazendas anteriormente localizadas nesses municípios e que passaram para o quadrilátero, eram nulos de pleno direito, sem valor jurídico. Isso porque o art. 3º da Constituição Federal de 1891 dispunha que as terras localizadas no planalto, depois de demarcadas, ficavam pertencendo à União.

O referido dispositivo, segundo Carvalho (1996), deveria merecer uma interpretação sistemática. Dessa forma, o vocábulo *pertencer* teria um entendimento restritivo, referindo-se às terras devolutas àquelas que não pertencessem aos particulares, pois não teve o Poder Constituinte de 1891 o propósito de *confiscar* esses bens.

Esse erro interpretativo da norma conflitava com os dispositivos da Lei que criou a NOVACAP e com o Decreto-Lei nº 203, de 27 de fevereiro de 1967, “*que autoriza a Prefeitura do Distrito Federal a promover a desapropriação de terras situadas no perímetro do Distrito Federal*”, que, não obstante, promovia ações de desapropriação dos imóveis considerados de utilidade pública para se implantar a

nova capital, aos quais se reconhecia o domínio em favor de particulares, como efetivamente eram, e nem poderia ser diferente.

Os juízes, no entanto, indeferiram iniciais de ações desapropriatórias ao argumento de ser carecedora de ação, por causa do disposto no citado art. 3º da Constituição Federal de 1891 (CARVALHO, 1996).

Os cartórios ficaram proibidos de lavrar escrituras de vendas e de registrar as apresentadas, assim os negócios praticamente paralisaram. Como consequência, alguns interessados fizeram lavrar escrituras noutros cartórios, tomaram posse dos imóveis adquiridos e passaram a demandar o direito de fazer a transcrição ou registro dos títulos, ou de ser reconhecida a propriedade privada, deles interpondo recursos aos Tribunais Superiores (CARVALHO, 1996).

Depois, o STF rechaçou a tese ao julgar o Recurso Extraordinário nº 71.385-DF (RTJ 57/526), onde figuram como recorrente o Distrito Federal e recorrido Gerson Monteiro Guimarães. O Ministro-relator, Barros Monteiro, proferiu em seu voto a seguinte sustentação:

Entendo que o poder expropriante não tem interesse de recorrer, quando ele pode usar de um poder maior que é o de desistir da desapropriação. Se o expropriante entende que é proprietário da coisa e, portanto, não tem que desapropriá-la, não irá propor ação de desapropriação. Então desiste dela. Mesmo depois de transitado em julgado, pode desistir da desapropriação. É um ato administrativo que, a qualquer momento, o poder expropriante poderá declarar: desisto da desapropriação. Não tem interesse de agir, absolutamente. No caso dos autos, o Poder Público vem dizer: a coisa que estou expropriando é minha. E recorre? Se o poder expropriante desconhece que a coisa é dele, o que tem a fazer é desistir do recurso e propor ação reivindicatória ou qualquer outra ação, não ação de desapropriação (STF RTJ 57/526).

O voto do Ministro Soares Munõz, do STF, no julgamento do RE nº 89.382-2, finalmente encerrou a polêmica a respeito do assunto:

Quanto ao domínio da União na área reservada à futura Capital da República, pela Constituição de 1891, a questão não comporta solução absoluta. O decreto estadual e as duas leis federais que confirmaram a declaração da utilidade pública para efeito de desapropriação tinham, evidentemente, como pressuposto de eficácia, a existência de terras incorporadas, legalmente, à propriedade privada ou pública do Estado de Goiás e dos Municípios localizados no sítio eleito. Tanto os legisladores de 1956, 1960 e 1967 admitiram a possibilidade de domínio particular no

quadrilátero do Planalto Central, antes e depois da Constituição de 1891, que proveram sobre sua desapropriação e o último diploma, o Decreto-Lei 203, de 27.2.1967, relacionou as formas ou títulos de aquisição privada (RTJ 100/680).

Após a correta interpretação do STF, as coisas retornaram ao seu devido lugar. Os cartórios passaram a lavrar e registrar as escrituras de compra e venda de imóveis, reconhecendo que o direito de propriedade presume pertencer à pessoa em cujo nome acha-se transcrito, ou registrado o título, tal como reza o art. 859 do Código Civil, incluindo os imóveis localizados na área sob a jurisdição do Distrito Federal (CARVALHO, 1996).

Continuando sua análise, o autor afirma que os idealizadores e executores da mudança da Capital Federal se esforçaram para evitar a especulação imobiliária. Fato que já havia acontecido na construção de Goiânia, na década de 1940 e início de 1950, quando particulares compraram elevado número de lotes e fazendas nas imediações da cidade, e passaram a aguardar a valorização deles, provenientes das construções e melhorias públicas, para enriquecerem.

Naquele tempo a Constituição de 1946 já previa que o direito de propriedade deveria buscar um sentido social, devendo ser contido os exageros individualistas do século passado. Nesse sentido, no Distrito Federal, as desapropriações, em vez de recair apenas sobre as áreas destinadas ao Plano Piloto e Cidades Satélites, estenderam-se para a Zona Rural. Tal estratégia buscava, ao que parece afastar os especuladores imobiliários.

Todo o esforço, entretanto, não foi capaz de impedir a temida especulação imobiliária que de fato veio a aparecer e tomar corpo com o desenvolvimento e crescimento desordenado. A figura do “*domínio em comum*” entre o poder público e o particular se consolidou, caracterizando-se no principal óbice para a regularização de diversas ocupações ilegais no Distrito Federal, notadamente as de baixa renda (CARVALHO, 1996).

Desde a sua inauguração até o final da década de 1970, durante o regime militar, Brasília recebeu milhares de famílias, vindas de todos os Estados do país, em

busca de emprego, moradia e melhores condições de vida. Nesse período, visando atender a essa forte demanda, o Governo do Distrito Federal construiu milhares de moradias nas cidades satélites de Taguatinga, Gama, Guará, Sobradinho, Ceilândia e Planaltina.

Como o Governo não controlava a imigração, que aumentava a cada dia, seus programas habitacionais não puderam suprir aquela elevada e crescente demanda. Assim, em decorrência da falta de planejamento urbano e ausência de fiscalização, começaram a surgir invasões em áreas urbanas públicas e particulares que logo se constituíram em inúmeras ocupações irregulares, desprovidas do mínimo necessário para uma existência digna.

Em 1990 o Distrito Federal já contava com cerca de 1.750.000 habitantes. Dez anos depois, na virada do século, a população do Distrito Federal chega a 2.043.169 habitantes, formada em grande parte por ocupações ilegais, muitas delas incentivadas pelo próprio estado (IBGE, 2000).

Samambaia, Recanto das Emas, Santa Maria, Paranoá e São Sebastião são exemplos de invasões urbanas patrocinadas pelo governo. Apesar de instaladas sem o prévio e adequado planejamento urbano, essas localidades receberam investimentos em infraestrutura, esgotamento sanitário, fornecimento de água e esgoto, energia elétrica, instalação de equipamentos públicos, praças, viadutos e, se transformaram em cidades com razoável qualidade de vida. Todavia, a questão fundiária ainda continua pendente em parte ou na totalidade delas, não sendo possível a titulação dos ocupantes.

A grilagem de terras públicas e privadas para fins de ocupação urbana, repulsiva prática criminosa, ainda presente no Distrito Federal, chegou a ser objeto de investigação em Comissão Parlamentar de Inquérito pela Câmara Legislativa. Várias pessoas foram presas. Constataram, ainda, que alguns membros da classe política de Brasília foram os principais responsáveis pelas invasões e grilagem de terras no Distrito Federal. Muitas medidas liminares proferidas pelo Poder Judiciário,

sem o necessário cuidado, deram amparo a esse poderoso, ilegal e injusto mercado imobiliário.

O Correio Braziliense do dia 15 de agosto de 2009 publica importante matéria a respeito da existência de uma associação ilegal e suas ações criminosas com finalidade de instalar o denominado “*Condomínio Tomahawk*”. Tal publicação, intitulada de “Lotes de condomínio-fantasma são negociados livremente” relata as estratégias criminosas que ilustram bem a situação da grilagem de terras no Distrito Federal:

A grilagem e a invasão de terras públicas continuam a assombrar a capital federal. Mais de duas décadas depois do surgimento dos parcelamentos irregulares — que deformaram o território da cidade e comprometeram o planejamento urbano — grupos organizados tentam burlar a lei para implantar novos condomínios. Apesar do aumento da vigilância e da fiscalização, o comércio ilegal de terrenos persiste. Próximo ao Lago Norte, em uma área pública onde será criado Setor Taquari 2(1), pessoas vendem lotes no que seria o Condomínio Tomahawk. O discurso dos falsos corretores é o mesmo: todos garantem que as terras são particulares e passíveis de legalização. Mais de 2 mil terrenos que simplesmente não existem já foram negociados.

Figura 1: Placa Terracap



Fonte:Correio Braziliense de 15.08.2009

Não há possibilidade legal de regularização do suposto condomínio, já que a poligonal do projeto de parcelamento não está incluída no Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PdOT). Mas com a proximidade das eleições, o grupo que negocia irregularmente imóveis com vista para o Lago Paranoá tem recebido até apoio de políticos. A pedido da associação que representa os compradores de lotes, o deputado distrital Rogério Ulysses propôs a realização de uma audiência pública para “debater o projeto de urbanização e regularização do Condomínio Residencial Tomahawk”. O evento está marcado para a manhã de hoje. Bastou o anúncio da audiência aparecer no site da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) para o comércio dos terrenos irregulares ganhar força.

O Correio ligou para o telefone de contato de um dos anúncios divulgados pela internet. O vendedor, que se identificou como Vinícius, contou que

cada terreno no suposto Tomahawk custa cerca de R\$ 35 mil. “Com essa audiência que vai acontecer em 15 de agosto, a regularização vai ficar mais rápida e os preços vão subir muito. Se você realmente estiver interessada, é bom comprar ainda este mês”, diz o vendedor. Ontem à tarde, a reportagem tentou localizar o deputado Rogério Ulysses. A assessoria de imprensa do parlamentar informou que a audiência pública havia sido cancelada. Mas, até o fechamento desta edição, o encontro ainda constava na agenda do site oficial da CLDF.

O cancelamento do encontro com os empreendedores do condomínio aconteceu depois de o presidente da Terracap, Antônio Gomes, enviar um ofício ao legislativo local, comunicando que o projeto do Tomahawk prevê a construção em áreas públicas e que não existe absolutamente nenhuma possibilidade legal de que as terras sejam regularizadas. “É preciso consultar a Terracap antes de organizar essas audiências. Eu ficaria constrangido de comparecer a um evento como esse, já que se trata de grilagem. O pior é que isso passa uma idéia errônea de que é possível regularizar”, explica Gomes.

Ações engavetadas

As tentativas de implantar o condomínio Tomahawk se arrastam desde 1992 (leia Memória). Desde então, os empreendedores já apresentaram dezenas de processos de regularização em órgãos do governo, vários deles há muito tempo extintos, como a Secretaria de Assuntos Fundiários. O processo foi apresentado, arquivado, desengavetado e novamente negado. Mas, para tentar dar um aspecto de legalidade à venda dos lotes e aumentar o negócio de terrenos irregulares, o grupo ligado ao Tomahawk tentou até mesmo conseguir carnês de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para os imóveis inexistentes.

Os responsáveis pelo parcelamento-fantasma pediram à Secretaria de Fazenda a inclusão da área no cadastro imobiliário do DF. Assim como em outros condomínios não implantados, a idéia era usar os carnês de IPTU para dar um aspecto de legalidade aos terrenos. A Receita negou o cadastramento do condomínio. Em abril deste ano, a associação entrou com um recurso administrativo insistindo na emissão de boletos para os compradores de terrenos no Tomahawk.

O chefe do Núcleo de Cadastro Imobiliário da Secretaria de Fazenda, José Leônidas Silva, argumentou em sua decisão: “O Condomínio Residencial Tomahawk não existe e foi objeto da CPI da Grilagem, realizada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal”. A resposta da associação dos compradores é uma demonstração de escárnio com o poder público. A alegação dos advogados do parcelamento é que “o Condomínio Tomahawk citado no relatório final da CPI da Grilagem não guarda qualquer relação com o Condomínio Residencial Tomahawk, ora recorrente”.

A antiga fazenda Brejo ou Torto foi desapropriada em comum, ou seja, parte das terras ainda permaneceu como propriedade privada. Ao todo, 97,56% das terras são de propriedade da Terracap. Os 2,44% restantes pertencem ao espólio de José Mariano da Rocha Filho, que detém 68 hectares dentro da antiga fazenda. Os grileiros que tentam parcelar lotes na região usam documentos em nome de José Mariano. Mas os herdeiros do antigo proprietário rural vivem hoje no Rio Grande do Sul e já avisaram à Terracap que não têm nenhuma relação com os negócios ilegais nem autorizaram ninguém a negociar em nome da família.

Falta boa-fé

Além do condomínio Tomahawk, o governo já recebeu outros projetos de empreendimentos que ocupariam a área do futuro Setor Taquari 2. Os nomes são variados: Condomínio Topázio, Estância Taquari, Granjas Reunidas do Mirante, Mirante do Paranoá, Mirante do Castelo e Residencial Phoenix. A Terracap acredita que em todos os casos os empreendedores sejam os mesmos, em tentativas diferentes de construir em área pública.

O diretor técnico da Terracap, Luís Antônio Reis, conta que esses condomínios entram na Justiça uns contra os outros na tentativa de obter decisões judiciais reconhecendo a posse. “Mas eles não têm a posse da área, não têm o domínio, muito menos a propriedade. Quem vende lotes no suposto condomínio Tomahawk ou em parcelamentos com qualquer outro nome naquela região está cometendo crime”, destaca Reis.

A ação de empreendedores em terras públicas pode comprometer o planejamento urbano da cidade. O secretário-adjunto de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Danilo Aucélio, explica que a pressão de grileiros sobre terras públicas preocupa. “Não dá mais para falar em compradores de boa-fé. Quem paga R\$ 30 mil por um lote em área nobre, que está cercado por piquetes da Terracap, sabe que está fazendo algo ilegal”, diz Aucélio. “É preciso planejar a ocupação e oferecer áreas habitacionais. Por isso vamos criar o Setor Taquari 2”, conclui o secretário-adjunto.

1-Licitação

O Setor Taquari 2 já está com projeto pronto e falta apenas a emissão das licenças ambientais para que o governo registre as terras em cartório. A região terá 1,3 mil terrenos e cerca de 6 mil moradores. O futuro bairro é a continuação do Setor Taquari, que hoje abriga 1,5 mil moradores. A expectativa é que os imóveis regulares custem em torno de R\$ 200 mil — valor dos lotes licitados no Taquari (Correio Braziliense, 2009).

Esse caso emblemático comprova a gravidade do problema da grilagem de terras no Distrito Federal. O Ministério Público do Distrito Federal chegou a formular a RECOMENDAÇÃO Nº 7/2010 – PROURB, dirigida ao Secretário de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA, para que *“adote providências, no âmbito de sua Secretaria, no sentido de impedir o prosseguimento de processos e ações envolvendo a “virtual” regularização do denominado Condomínio Tomahawk, situado na Região Administrativa do Lago Norte, eis que a referida pretensão não encontra respaldo na legislação, especialmente a Lei Complementar 803/2009 – PDOT, e nos demais instrumentos normativos vigentes no Distrito Federal”*.

Inobstante aquela recomendação ministerial, constatou-se junto ao IBRAM – Instituto Brasília Ambiental, a tramitação do Processo nº 190.000706/2004, que trata de Pedido de Licenciamento objetivando a regularização daquela mesma área ilustrada acima, requerida pelos mesmos interessados.

Em pesquisa ao Cartório da Vara de Registros Públicos do Distrito Federal, verificou-se o ajuizamento de duas ações (Processos nºs: 2012.01.1.029503-6 e 2012.01.1.119963-0), utilizando os mesmos argumentos para reivindicar a titularidade da área para instalação daquele condomínio virtual. Em ambas as ações já foram proferidas sentenças de improcedência, reafirmando decisões anteriores, ou seja, que se trata de área pública de domínio da Terracap. Esses processos encontram-se pendentes de julgamento de recurso no Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

No mesmo sentido constatou-se a existência de diversos conflitos fundiários com ações ajuizadas há mais de 20 anos, sem perspectiva de solução, que travam a regularização de diversas áreas ocupadas por pessoas de médio e alto padrão, bem como outras de baixa renda, cujas ocupações ilegais se denominaram, indevidamente, de “condomínios”, como por exemplo, as ocupações que deram origem aos setores habitacionais Vicente Pires, Altiplano Leste, Dom Bosco e Taquari, São Bartolomeu, Ponte de Terra e Jardim Botânico, onde se verificam deslocamentos de títulos de propriedade (TERRACAP, 2014).

Outro caso recente de tentativa de ocupação ilegal de terras públicas, está relacionado ao parcelamento irregular denominado “condomínio Ville de Montagne II”, em que pessoas, sem qualquer título de domínio, tentaram se legitimar para promover a venda do suposto parcelamento.

O licenciamento ambiental para regularização do parcelamento exigiu a elaboração de estudos arqueológicos, resultando em emissão de licença para exploração do sítio encontrado na área pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional. Os trabalhos de exploração realizados resultaram em ações de fiscalização e no questionamento da Terracap, proprietária das terras, sobre a emissão de licença para outro que não ela ou seu preposto (TERRACAP, 2014).

Somente com a decisão judicial da 2ª VMADU, o IPHAN tomou medidas concretas para cassar aquela licença, expedida para a execução de trabalhos arqueológicos a quem não é proprietário.

A vinculação com os órgãos de licenciamento, a apresentação de um título de domínio qualquer, juntamente com os mapas ilustrativos do loteamento bastam para os grileiros promoverem as vendas, que ocorrem muito rapidamente, com a instalação, da noite para o dia, do parcelamento ilegal.

Nessas operações criminosas há conivência de alguns compradores, que se sujeitam aos riscos. Mas também, pessoas de boa-fé são envolvidas no delito, só descobrindo a irregularidade posteriormente. E, quando consolidado o parcelamento, sustentado em aparente legalidade, fácil era a obtenção de liminar para legitimar a atuação criminosa.

A grilagem de terras no Distrito Federal, muitas vezes protegida por decisões precárias, contribuiu para a instalação de supostos “condomínios de luxo”, em terras públicas ou em áreas de domínio comum com particulares. Com raríssimas exceções, essas liminares já foram revogadas e os parcelamentos declarados ilegais, mas ainda não foram regularizados. Muitos dos casos ainda estão aguardando o julgamento de recursos nos tribunais e outros, com o domínio público definido, aguardam a aprovação de projetos e licenciamento.

Alguns se instalaram em Zona Urbana, outros em Zona Rural, ocupando em muitos casos, áreas de risco, de preservação permanente, proteção de mananciais, sem falar nas APAs, que envolve a maior parte do território do Distrito Federal. Os órgãos de fiscalização se esforçaram para evitar as invasões de terras públicas, mas as equivocadas decisões liminares impediam a atuação do Estado.

A ocupação irregular do solo urbano do Distrito Federal começou no governo militar, quando a legislação urbanística e ambiental ainda estava em construção. Mas, foi em pleno estado democrático de direito, com normas constitucionais garantidoras de direitos fundamentais e sociais (artigos 5º e 6º da CF), com políticas públicas urbanísticas e ambientais recepcionadas e consagradas na Constituição Federal (artigos 182, 183 e 225 da CF) que ela se intensificou.

Do ano 2000 a 2012, a população do Distrito Federal cresceu cerca de 30% (trinta por cento), saltando para de 2.700.000 habitantes. O Distrito Federal está repleto de ocupações urbanas ilegais já consolidadas. Portanto, irreversíveis.

1.2 Regularização Fundiária

1.2.1 Estatuto da Cidade como instrumento de regularização fundiária

O EC, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001, foi o primeiro instrumento jurídico urbanístico criado para regulamentar a política urbana instituída pelos Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo suas diretrizes gerais.

A legislação estabeleceu normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Dentre as diretrizes estabelecidas com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a legislação estabelece a garantia ao direito a cidades sustentáveis, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações e a participação da população na gestão democrática das cidades na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Como instrumento de regularização fundiária, o EC trouxe ferramentas inovadoras que permite uma atuação do Estado contra a especulação imobiliária decorrente da retenção fundiária. O Estado dispõe, agora, do Imposto Predial Territorial Urbano progressivo, em face de a propriedade não cumprir sua função social.

Outras medidas instituídas para obrigar o cumprimento da função social da propriedade destacam-se: a desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas, com estabelecimento de parceria entre o setor público e

privado; a transferência do direito de construir; o impacto de vizinhança; a preempção, e o direito de superfície.

Para efeito de regularização fundiária, logo vemos que alguns desses instrumentos propiciam ao Estado importantes ferramentas. O EC dispõe que a administração municipal fixará condições e prazos para o cumprimento da obrigação de parcelar, edificar ou utilizar a terra urbana mantida ociosa, limitando em até um ano o prazo para protocolização de projeto de parcelamento, utilização ou construção. E, dois anos, a partir da aprovação do projeto, para a utilização, parcelamento ou início das obras de edificação.

Caso não sejam cumpridas as obrigações estabelecidas, o município aplicará o Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota em até 3% ao ano, pelo prazo de cinco anos consecutivos até o limite máximo de 15%.

Como se vê, pois, o município dispõe de duas importantes medidas: pode aplicar a alíquota máxima de 15% de IPTU progressivo ou proceder à desapropriação-sanção do referido imóvel para uso social. A medida expropriatória deverá preceder de indenização, como de regra. Porém, como se trata de punição pela não utilização social da propriedade, a municipalidade aplicará o mesmo valor que serve de base de cálculo para a cobrança do IPTU (valor venal) e, ainda, na forma de títulos públicos.

Outro grande avanço comemorado no EC é a determinação de dedução dos valores apurados pela valorização do imóvel em função das obras realizadas pelo poder público no local (pavimentação, iluminação pública, rede de esgoto, etc.), bem como as expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios, relativos ao imóvel desapropriado (Art. 8º, § 2º do EC).

Pelo direito de preempção o município terá a preferência na aquisição de imóvel localizado em área definida previamente para fins de regularização fundiária, execução de programas e projetos de interesse social, implantação de equipamentos públicos e comunitários, proteção ambiental e outros fins similares.

O Estatuto a Cidade estabeleceu como instrumentos de regularização fundiária as zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia, e usucapião especial de imóvel urbano.

Essas medidas coercitivas e instrumentos instituídos pelo EC estão em plena consonância com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que instituíram a chamada reforma urbana. É a subordinação do direito de propriedade em favor de um valor maior, que é o interesse social.

1.2.2 A Regularização Fundiária e o direito à moradia

A regularização fundiária está diretamente relacionada com o direito à moradia. Sua abordagem nos remete à Declaração Universal dos Direitos Humanos (Organização das Nações Unidas, 1948) seu marco jurídico e histórico na civilização moderna. Porém, o artigo 6º da Constituição Federal; a Lei 10.257/2001 (EC); a Lei 11.977, de 07 de julho de 2009 (PMCMV), permitiram significativos avanços na legislação fundiária brasileira, pois, consolidaram o direito de moradia como um direito fundamental.

A Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, que trata do PMCMV tratou também da regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, estabelecendo uma definição ampla para a regularização fundiária, que passa a ser entendida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda de acordo com a Lei nº 11.977/2009, as modalidades de regularização fundiária prevista na legislação brasileira são: 1) regularização fundiária de interesse social; 2) regularização fundiária de interesse específico; 3) regularização fundiária inominada ou de antigos loteamentos. Uma modalidade adicional estava prevista na

Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007, definindo medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União (patrimônio público).

Deste modo, a partir da Lei nº 11.481/2007, que, dentre outros, altera a Lei nº 9.636 de 15 de maio de 1998, ficou instituído a possibilidade de a União realizar a regularização de ocupações existentes em imóveis pertencentes a seu patrimônio. Isso inclui os assentamentos informais de populações carentes e de baixa renda, tanto em imóveis urbanos como rurais, basicamente para fins de moradia.

1.3 A política habitacional do distrito federal, a regularização fundiária de interesse social (Lei nº 3.877/2006 e Lei 11.977/2009)

A Lei nº 3.877, de 26 de junho de 2006, cria a política habitacional do Distrito Federal em obediência aos princípios e diretrizes estabelecidos nos artigos 327 e 331 da Lei Orgânica do Distrito Federal em sintonia com os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Estabelece que a política habitacional do Distrito Federal seja direcionada ao meio urbano, em integração com a União, com vistas à solução da carência habitacional para todos os segmentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda (Art. 2º).

Define os requisitos para participação dos programas habitacionais de interesse social, facilitando o acesso a moradia às pessoas mais carentes que residem no Distrito Federal há mais de cinco anos ,com renda familiar de até doze salários mínimos e não possua outro imóvel nem seja usufrutuário de imóvel no Distrito Federal. Como medida de efetividade da política, determina que a Terracap deverá disponibilizar as unidades parceladas ou as glebas destinadas a habitação de interesse social (Artigos 4º e 5º).

Reconhece como forma de posse dos imóveis públicos destinada aos programas habitacionais urbanos os seguintes institutos: autorização ou permissão de uso; concessão de uso; concessão especial de uso; e, concessão de direito real de

uso. As duas hipóteses somente serão utilizadas em situação de risco ou de calamidade pública e as demais em conformidade com a legislação federal ou distrital pertinente (Artigo 8º, incisos e §§ 1º e 2º).

Impõe, ainda, que enquanto não houver a transferência de domínio do Poder Público para o beneficiário, é vedado a este transferir a terceiros a posse de bem imóvel recebido pelos programas habitacionais do Distrito Federal (Artigo 10).

A norma representa, portanto, o marco legal básico para o fomento do direito à moradia de interesse social no Distrito Federal, aplicável para implantação de novas unidades habitacionais e também para a regularização fundiária das ocupações irregulares de baixa renda.

Especificamente quanto à regularização de interesse social, esta se aplica aos assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, cujas ocupações devem atender ao menos uma das seguintes condições: a) preencher os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; b) situar-se em ZEIS; ou, c) ser declarada de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

As ARIS foram reconhecidas pela Lei Federal nº 11.977 de 07 de julho de 2009 (PMCMV), onde foram estabelecidas medidas voltadas para a Regularização Fundiária de Interesse Social. Nessa Lei ficaram definidas um conjunto de medidas jurídicas e urbanística que visam à regularização de assentamentos e à titulação de seus ocupantes, garantindo o direito social à moradia, o meio ambiente equilibrado e o cumprimento das funções sociais da propriedade urbana.

Segundo a Lei nº 11.977/2009, Art. 47, ficam consideradas as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, no contexto dos Planos Diretores. Tais Zonas constituem-se em parcelas de áreas urbanas prevista nos Planos Diretores, destinada à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

A Lei 11. 977/2009 instituiu a demarcação urbanística; a legitimação de posse; e, a regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP's, como instrumentos próprios para a regularização de interesse social.

1.3.1 A Demarcação Urbanística

É a delimitação da área ocupada por população de baixa renda de domínio público ou particular, com identificação de seus limites, confrontações, área de superfície e localização, objetivando sua regularização fundiária. A demarcação urbanística só pode ser realizada pelo poder público por meio de seus órgãos administrativos e quando não haja impugnação ou oposição do proprietário do imóvel, com obediência à legislação local, responsável pelo planejamento e uso do solo urbano (Artigo 56, da Lei 11.977/2009).

Inexistindo acordo com o proprietário que se opor à demarcação urbanística o processo será encerrado em relação à área impugnada, o que inviabilizará a regularização fundiária por essa via (Artigo 57, da Lei 11.977/2009).

1.3.2 A Legitimação de Posse

É o instrumento que reconhece a posse em favor dos moradores das áreas que foram objeto de demarcação urbanística. É a identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área de até 250 m², por pessoas que não possuem o título de propriedade e que não sejam beneficiados por qualquer programa habitacional oficial urbano ou rural (Artigo 9º, da Lei 10.257 e Artigo 183 da CF).

Tem por finalidade dar publicidade do reconhecimento das posses identificadas por meio da outorga de um título pelo poder público em nome do morador com o consequente registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Quando a legitimação de posse recair sobre áreas privadas sua aquisição ocorrerá por usucapião administrativa. Todavia, se ocorre em áreas públicas, somente terá utilidade se o domínio pertencer a outro ente federado diverso daquele

que promove a demarcação urbanística, já que nesse caso poderá transferir de imediato o direito real em nome do possuidor por meio de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Concessão de Direito Real de Uso, a doação ou por outros instrumentos legais existentes (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Em não sendo possível promover a legitimação de posse para cada morador, essa poderá ser feita de forma coletiva, desde que o lote individual não ultrapasse os 250 m² definidos pela lei (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Portanto, a legitimação de posse é consequência da demarcação urbanística para fins de regularização fundiária de interesse social condicionada à aprovação e registro do projeto urbanístico e ambiental (Artigos 58 e 59 da Lei 11.977/2009).

Diante da grande litigiosidade existente na maior parte das áreas urbanas com ocupações já consolidadas, esses instrumentos não são adequados para a regularização fundiária no Distrito Federal, vez que sua efetividade depende, necessariamente da ausência de impugnação do domínio.

1.3.3 A Usucapião Extrajudicial

É extrajudicial porque se processa perante o Cartório de Registro de Imóveis e independe de qualquer decisão ou homologação judicial. Há duas peculiaridades que o caracteriza: é originado de processo de regularização fundiária de interesse social e somente contempla usucapião especial urbana ou constitucional. (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Conforme previsto no artigo 60 da Lei 11.977/2009, o prazo constitucional previsto no artigo 183 da Constituição Federal, para adquirir o imóvel por usucapião, poderá ocorrer já no processo de regularização fundiária ou depois de 5 anos do registro da legitimação de posse em lote de até 250 m².

1.4 Os instrumentos de uso e a ocupação territorial na Lei Orgânica do Distrito Federal – A concessão de direito real de uso

Importa destacar os principais dispositivos da LODF que norteiam a política de ocupação do solo e a política habitacional do Distrito Federal, aplicáveis à regularização fundiária de interesse social, onde se observa a consolidação do princípio da função social da propriedade e subordinação ao plano diretor e ordenamento territorial, em sintonia com os artigos 182, 183 e 225 da Constituição Federal:

Art. 325. Serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano:

I – de planejamento:

- a) plano diretor de ordenamento territorial;
- b) planos diretores locais;
- c) legislação urbana e edilícia;
- d) estudos de impacto ambiental;

II – tributários e financeiros, em especial:

- a) imposto predial e territorial urbano progressivo;

(...)

- b) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

III – jurídicos:

- a) desapropriação;

(...)

- c) Concessão de uso;
- d) Concessão de direito real de uso;

(...)

- g) Parcelamento ou edificação compulsórios;

(...)

§ 1º Os instrumentos jurídicos referidos nos incisos II e III, não regulamentados, serão regidos por lei própria.

Art. 315. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende a exigências fundamentais de ordenação do território, expressas no plano diretor de ordenamento territorial, planos diretores locais, legislação urbanística e ambiental, especialmente quanto:

I – ao acesso à moradia;

(...)

III – à proteção ao patrimônio histórico, artístico, paisagístico, cultural e ao meio ambiente.

Art. 317. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal abrangerá todo o espaço físico do território e estabelecerá o macrozoneamento com critérios e diretrizes gerais para uso e ocupação do solo, definirá estratégias de intervenção sobre o território, apontando os programas e projetos prioritários, bem como a utilização dos instrumentos de ordenamento territorial e de desenvolvimento urbano. (Artigo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007).

§ 1º O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal tem como princípio assegurar a função social da propriedade, mediante o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à preservação do meio ambiente, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Art. 327. A política habitacional do Distrito Federal será dirigida ao meio urbano e rural, em integração com a União, com vistas à solução da carência habitacional, para todos os segmentos sociais, com prioridade para a população de média e baixa renda.

Art. 346. A política fundiária e do uso do solo rural do Distrito Federal será compatibilizada com as ações da política agrícola, observados os princípios constitucionais pertinentes, e terá por finalidade:

- I – assegurar o cumprimento da função social da propriedade;
- II – promover a ocupação ordenada do território em harmonia com as disposições do plano diretor de ordenamento territorial;
- III – permitir o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais;
- (...)
- VII – promover o aproveitamento da propriedade em todas as suas potencialidades, em consonância com a vocação e capacidade de uso do solo e a proteção ao meio ambiente.

Como se vê, a LODF disponibilizou um elenco não exaustivo de instrumentos de ordenamento territorial e de política habitacional e fundiária de interesse social.

Todavia, com a edição do EC e do PMCMV (Lei 10.257/2001 e 11.977/2009), que reforçam a utilidade da concessão de direito real de uso, e ainda, a possibilidade de venda direta, nos termos do artigo 17, inciso I, alínea “f”, da Lei 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos Administrativos), a política habitacional e de regularização fundiária de interesse social recebeu decisivo estímulo para sua concretização.

O Artigo publicado pela Revista do Ministério Público do Distrito Federal nº , de 2011, de autoria do Procurador de Justiça VITOR FERNANDES GONÇALVES, sob o tema “A Concessão de Direito Real de Uso na Regularização Fundiária do Distrito Federal” confirma a conclusão do presente estudo quanto à preferência pela utilização da concessão do direito real de uso na regularização de parcelamentos de

interesse social em áreas públicas, já que, dentre outras vantagens, por esse instrumento o Estado consegue maior controle e efetividade da política habitacional.

Segundo o autor, a permissão de uso precária, outorgada *intuitu personae* pelo poder público, foi utilizada por muito tempo para a formação de clientelismo político e na criação de verdadeiros “*currais eleitorais*”. O governante se elege ou se mantém no poder pelas pessoas beneficiadas com as permissões. Muitas cidades do Distrito Federal foram criadas com a outorga de permissões precárias de uso, sob o falso argumento de conceder um efetivo direito de habitação às comunidades carentes (GONÇALVES, 2011).

Essas permissões, alerta o autor, não dão qualquer segurança jurídica ao cidadão pobre, que é tratado como pessoa de segunda classe. O imóvel entregue como seu não pode ser dado em garantia de crédito bancário nem ser arrolado como bem do casal quando da separação ou inventariado quando do falecimento de um dos cônjuges.

A jurisprudência tem decidido pela impossibilidade jurídica do pedido, por se tratar de bem público e, que por isso não pode ser alienado. Apesar disso, o Ministério Público assentou entendimento, por uma questão de pacificação social, que as partilhas deveriam ser autorizadas como mero estado de fato, sem qualquer transferência de direito, já que por se tratar de uma relação pessoal, o Estado não está obrigado a aceitar terceiros (GONÇALVES, 2011).

Já, ao contrário, a concessão real de direito de uso é o instrumento público que possui maior estabilidade e segurança jurídica. Criado originariamente pelo Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, essa forma de concessão se caracteriza como um contrato administrativo em que o Estado outorga ao cidadão o direito real de uso de um imóvel público com finalidade específica.

A legislação complementar aperfeiçoou esse instrumento para maior utilização na regularização fundiária de interesse social em áreas de propriedade do poder público, que deve obedecer ao mesmo limite de 250 m² previsto na Constituição Federal para a concessão de uso especial para fins de moradia.

A concessão de direito real de uso para fins de moradia, com eficácia *erga omnes* difere das demais modalidades de concessões porque naquelas a relação contratual é de direito pessoal, com efeito, apenas entre as partes contratantes. A semelhança se mantém apenas quanto à observância da utilização do bem com finalidade de moradia, sob pena de reversão do uso para o poder público concedente (GONÇALVES, 2011).

Por esse contrato o direito real que ele ostenta pode ser transferido por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. A formalização do instrumento pode ocorrer por termo administrativo ou por escritura pública, devendo em ambos os casos ser registrado perante o Cartório de Registro de Imóveis, sendo dispensável a licitação quando se tratar de utilização para atender a programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, nos termos do artigo 17, inciso I, alínea “f”, da Lei 8.666/93 (GONÇALVES, 2011).

No mesmo sentido, o EC, em seu art. 4º, inc. V, alínea “g”, estabeleceu a possibilidade de o poder público utilizar a concessão de direito real de uso para promover a regularização fundiária de interesse social.

1.5 Plano Diretor de Ornamento Territorial do Distrito Federal

A Constituição Federal (Arts. 182 e 183) de 1988, estabeleceu a política de desenvolvimento urbano em nível nacional. Com isso, os Planos Diretores se tornaram um instrumento obrigatório pela Constituição Brasileira para cidades com população superior a 20.000 habitantes, inclusive para o Distrito Federal.

A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentou os dispositivos constitucionais relativos ao Plano Diretor, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana no Brasil, definindo conteúdo mínimo, prazo de vigência e procedimento de elaboração, alteração e revisão.

O trabalho científico “Ordenamento Territorial e o Plano Diretor do Distrito Federal: O caso do Distrito Federal”, elaborado por um grupo de consultores legislativos da Câmara dos Deputados e editado pela Associação dos Consultores

Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – ASLEGIS, estudou a história do ordenamento territorial do Distrito Federal, os desafios e dificuldades para a revisão do plano diretor e implantação dos planos diretores distritais de modo a tornar o planejamento urbano do Distrito Federal mais eficaz.

As conclusões daquela pesquisa, especialmente no que se refere às incongruências verificadas entre a cidade planejada e a cidade real, demonstram a existência de um planejamento territorial desde o início de sua ocupação, mas que na vida real o que ocorreu foi um crescimento desordenado com as danosas consequências urbanísticas, ambientais e sociais, objetos também do presente estudo (ASLEGIS, 2008).

Ficaram estabelecidos no Brasil os Planos Diretores, como instrumento básico da política de desenvolvimento nos Municípios e Distrito Federal, buscando orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada na construção dos espaços urbano e rural na oferta dos serviços públicos essenciais, visando assegurar melhores condições de vida para a população.

No caso específico do Distrito Federal, a Lei Orgânica definiu dois instrumentos de uso e ocupação territorial: O Plano Diretor e o Plano de Desenvolvimento Local. Neste sentido, várias iniciativas técnicas e jurídicas foram experimentadas com o intuito de promover o desenvolvimento e a ocupação ordenada de seu território.

Em 1977, o Decreto n.º 4.049, de 10 de janeiro de 1977, instituiu PEOT (Plano Estruturador de Organização Territorial), que pode ser considerado a primeira medida administrativa objetivando o ordenamento territorial do Distrito Federal. Em 1985 surge o POT (Sistema Normativo de Uso e Ocupação do Solo do Distrito Federal), que consolida as propostas contidas no PEOT e ratifica a área de expansão urbana prevista no referido Plano (ASLEGIS, 2008).

Em 1986, é elaborado o POUZO (Plano de Ocupação e Uso do Solo) que confirma as diretrizes do POT e ajusta algumas diretrizes de uso com base num macrozoneamento e algumas considerações de caráter ambiental (ASLEGIS, 2008).

Pela primeira vez, a Lei n.º 353, de 18 de novembro de 1992, estabelece o Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal. O PDOT consolidou assim as diretrizes dos Planos anteriores, definindo alguns modelos de ocupação urbana, eixos de conturbação e abre a possibilidade de parcelamento de solo privado, que era competência exclusiva do Poder Público.

Em 1997, o PDOT foi ajustado, identificando eixos de ocupação do Distrito Federal, reconhece alguns vetores de expansão urbana e define estratégias de investimentos em infraestrutura urbana levando em conta as características ambientais locais.

E, mais recentemente, a Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, aprovou a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Neste contexto, o PDOT ficou consolidado como um instrumento básico da política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das localidades urbanas, de expansão urbana e rural do território do Distrito Federal.

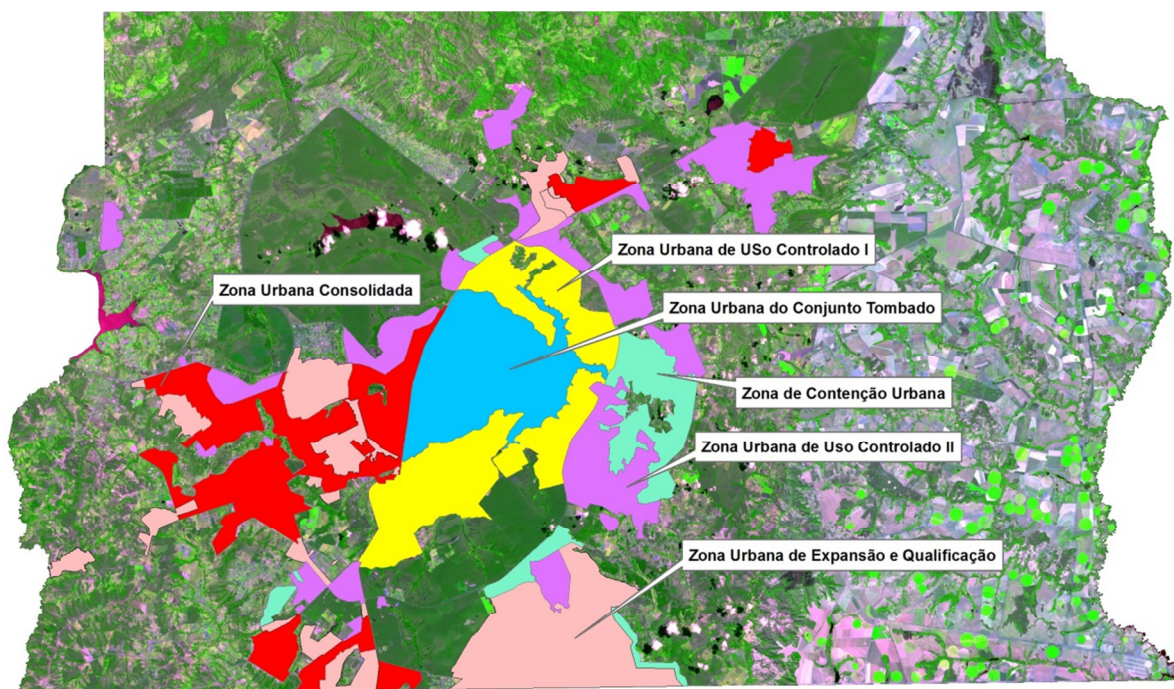
O PDOT foi também considerado na Lei Orgânica do Distrito Federal, atribuindo a este a regulação da localização dos assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população.

De acordo com o PDOT, o território do Distrito Federal está dividido com três macroáreas, onde aproximadamente 20% do território do Distrito Federal é destinado ao uso urbano (Macrozona urbana), 68% ao uso rural (Macrozona rural) e os outros 12% são destinados à conservação ou preservação ambiental em forma de unidades de conservação.

De forma mais específica, a macrozona urbana (Figura 2) definida no PDOT de 2009 está dividida em seis zonas: Zona Urbana Consolidada; Zona Urbana de

Expansão e Qualificação; Zona Urbana de Uso Controlado I, Zona Urbana de Uso Controlado II, Zona Contenção Urbana; Zona Urbana do Conjunto Tombado.

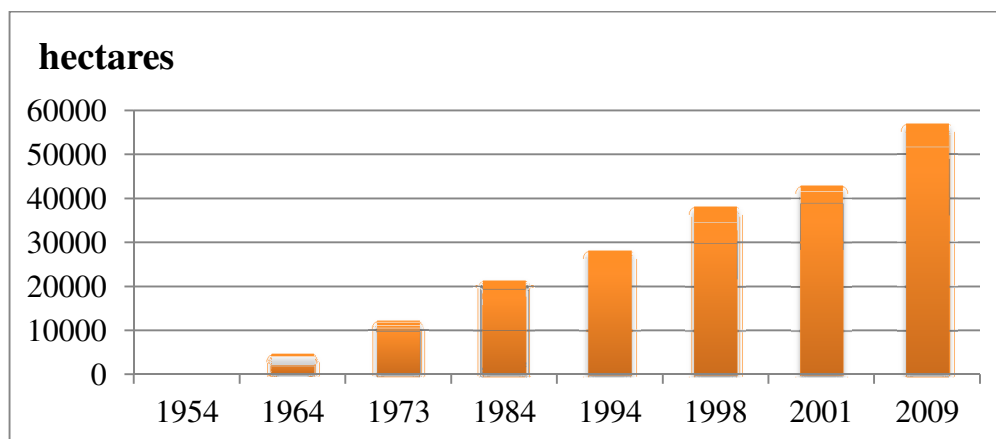
Figura 2: Macro áreas urbanas, localizadas na zona urbana definida pelo PDOT 2009



Fonte: PDOT (Lei Complementar nº 803 de 2009).

Neste contexto, a expansão urbana no Distrito Federal vem ocorrendo desde a sua criação e, mais intensamente, a partir dos anos 70. Para se ter idéia, entre 1973 a 2009, foi observado um crescimento de mais de 460% da malha urbana. Esse crescimento pode ser observado nas figuras a seguir. Dados históricos da UNESCO e do ZEE-DF mostram que a área urbana do DF aumentou de aproximadamente 4000 hectares em 1964 para quase 30 mil hectares em 1994 e para mais de 55 mil hectares em 2009.

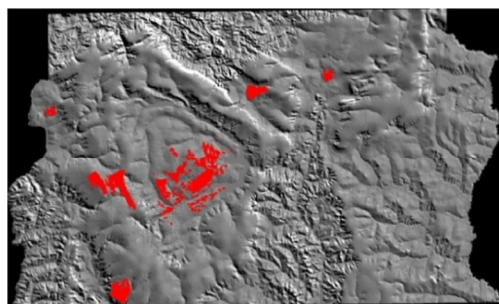
Figura 3: Evolução temporal da área urbana do Distrito Federal.



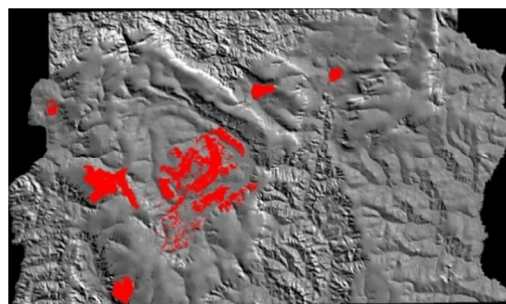
Fonte: ZEE-DF (2011)

As figuras a seguir mostram o incremento e a distribuição espacial da área urbana no Distrito Federal entre os anos de 1973 a 2009.

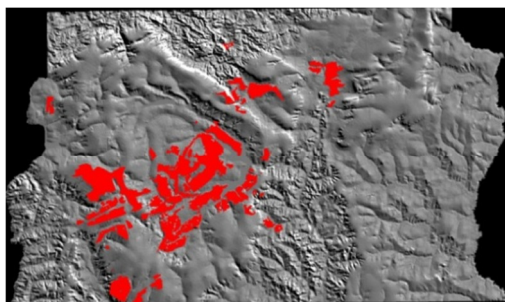
Figura 4: Evolução da mancha urbana no Distrito Federal



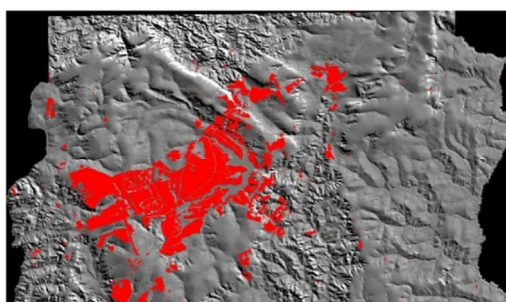
(a) Situação urbana (vermelho) em 1973



(b) Situação urbana (vermelho) em 1984



(c) Situação urbana (vermelho) em 1998



(d) Situação urbana (vermelho) em 2009

Fonte: ZEE-DF (2011).

1.6 Plano de Desenvolvimento Local - PDL

Conforme mencionado acima, a Lei Orgânica do Distrito Federal instituiu o Plano Diretor e os Planos de Desenvolvimento Local (PDL) como instrumento para promover o ordenamento do uso e ocupação de seu território. Os PDL devem estar integrados aos valores ambientais, mediante o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Assim, esses Planos são indicados para as aglomerações urbanas onde as questões de uso e ocupação do solo requerem maior detalhamento e participação da comunidade local na sua elaboração e implementação.

1.7 Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal

Os projetos de Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil têm sido elaborados e implementados por vários Estados com a participação da União Federal. Com efeito, os projetos de Zoneamento tomaram maior efeito legal durante os anos 2000.

O Decreto nº 4.297 de 10 de julho de 2002, regulamentou o Art 9º, inciso II, da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 e definiu critérios para a utilização do Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE como instrumento de organização do território. Ficou ainda estabelecido que o ZEE deva ser obrigatoriamente seguido para a implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.

Dessa forma, o ZEE deve estabelecer medidas e padrões de proteção ambientais destinados a assegurar a qualidade ambiental dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população – Art. 2, Decreto 4297/02.

Para isso, os projetos de ZEE consistem em um diagnóstico integrado dos meios biofísico e socioeconômico, que permitem obter dados suficientes para caracterizar a Vulnerabilidade Ambiental dos recursos naturais e a Potencialidade Social das atividades humanas.

No Distrito Federal, o projeto de ZEE foi elaborado e discutido mais intensamente entre os anos de 2010 a 2013. Foram consideradas e identificadas as ações prioritárias e os responsáveis por sua implementação em todo o seu território. A proposta de ZEE do Distrito Federal priorizou as diretrizes e políticas que visem à manutenção da qualidade ambiental no seu território, com ênfase no desenvolvimento social e econômico, na exploração sustentável dos seus recursos naturais e na destinação de áreas para conservação e proteção ambiental.

A proposta de ZEE do Distrito Federal sistematizou a interação de duas dimensões básicas para a gestão do território: a ecológica, que reflete as limitações e as potencialidades do uso sustentado dos recursos naturais, e a socioeconômica, que manifesta as aspirações de desenvolvimento humano da população (GDF, 2012b).

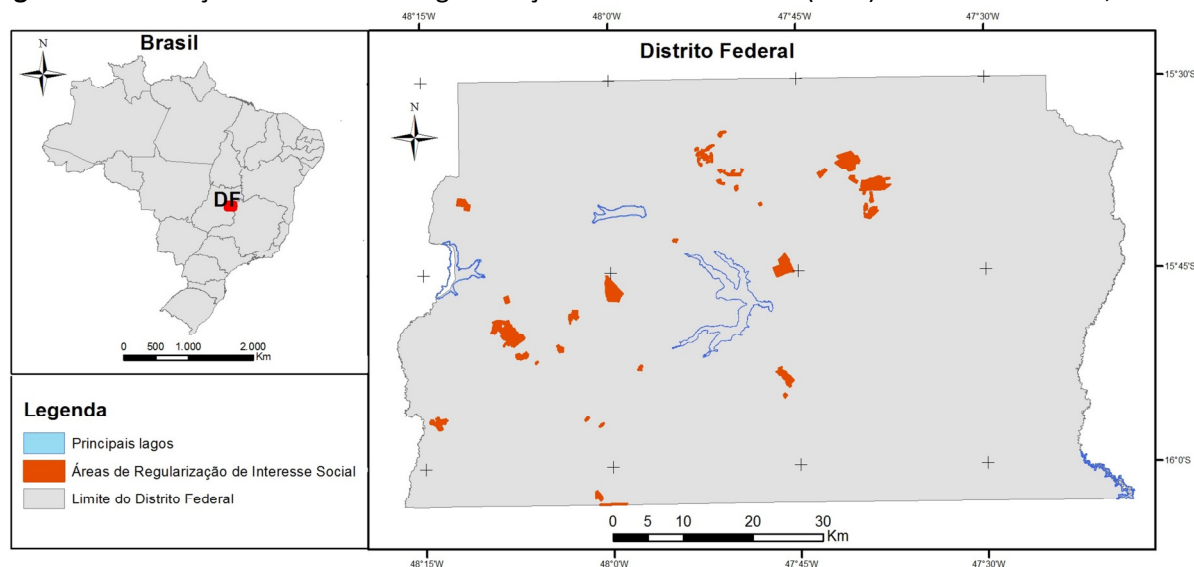
No processo de construção das zonas ecológico-econômicas, inicialmente foram delimitadas as unidades territoriais básicas existentes na paisagem (unidades ambientais homogêneas), a partir da análise integrada de um conjunto de características fisiográficas presentes no território, o que possibilitou reconhecer os sítios que possuem estrutura e funcionamento semelhantes (GDF, 2012b). Tal proposta, contudo, até a presente data, ainda não foi aprovada e instituída por Lei Distrital.

2 ASPECTOS FÍSICOS E AMBIENTAIS DO DISTRITO FEDERAL

2.1 Localização das ARIS no Distrito Federal

O Distrito Federal está situado na região Centro-Oeste do Brasil, ocupa uma área total de 581.400 hectares, possui limites com os estados de Goiás e Minas Gerais. É uma unidade da federação definida como um território com autonomia própria dividido em Regiões Administrativas. A área de estudo envolve 36 ARIS inseridas no território do Distrito Federal (ver Figura 5).

Figura 5: Localização das Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS) no Distrito Federal, Brasil



Fonte: Adaptado do PDOT (2009).

No Distrito Federal, somam-se 36 ARIS ocupando 5.018 hectares, que correspondem a 0,9% de todo o seu território. A tabela abaixo apresenta mais detalhes da extensão ocupada por cada ARIS.

Tabela 1: Área ocupada por cada Área de Regularização de Interesse Social no Distrito Federal

Nome da ARIS	Área (ha)	%
Água Quente	207,1	4,1
Aprodarmas I	9,9	0,2
Aprodarmas II	45,0	0,9
Aprodarmas III	32,6	0,6
Arapoanga I	574,8	11,5
Arapoanga II	10,4	0,2
Buritis	23,5	0,5
CAUB I	17,0	0,3
CAUB II	18,2	0,4
Céu Azul	59,9	1,2
Dnocs	13,9	0,3
Estrada do Sol	251,1	5,0
Estrutural	525,9	10,5
Expansão Vila São José	170,1	3,4
Fercal I	197,4	3,9
Fercal II	28,3	0,6
Fercal III	16,1	0,3
Itapoã	470,4	9,4
Mansões Sobradinho I	112,8	2,2
Mansões Sobradinho II	33,3	0,7
Mestre D'armas I	600,5	12,0
Mestre D'armas II	56,6	1,1
Mestre D'armas III	63,9	1,3
Morro da Cruz	17,9	0,4
Pôr do Sol	115,6	2,3
Primavera	57,0	1,1
Privê Ceilândia	53,7	1,1
QNP 22 e 24	24,1	0,5
Queima Lençol	42,4	0,8
Ribeirão	89,1	1,8
Sol Nascente	747,1	14,9
Torto	19,9	0,4
Vale do Amanhecer	153,1	3,1
Vicente Pires	125,8	2,5
Vida Nova	7,5	0,1
Vila Cahuy	26,1	0,5
Total	5.018,0	100,0

Fonte: Adaptado do PDOT (2009).

2.2 Vulnerabilidade ambiental

A vulnerabilidade ambiental foi verificada com base em dados secundários produzidos no contexto dos trabalhos do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal.

Consideraram-se as características específicas de três recursos ambientais indispensáveis à manutenção da vida (humana, vegetal e animal). Isso inclui o solo (indispensável para a produção de alimentos), a água subterrânea (contribui para o abastecimento humano), e a cobertura vegetal (indispensável à manutenção da biodiversidade) (GDF, 2012a).

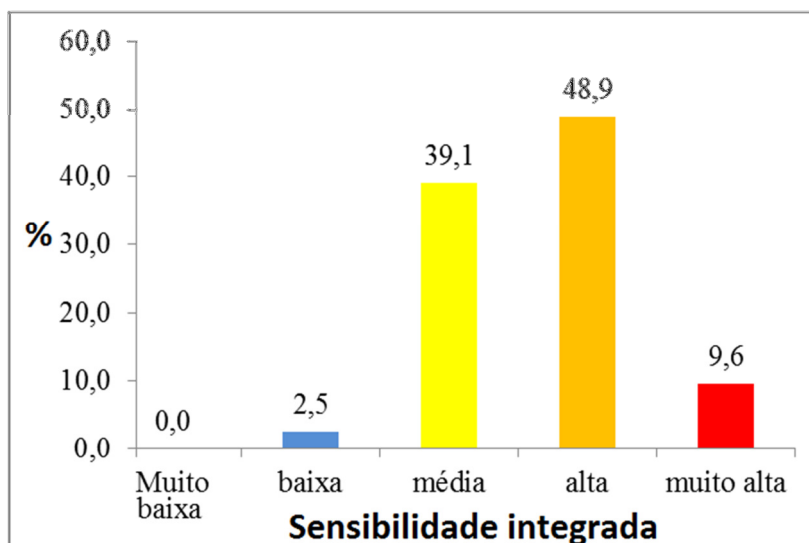
A partir da integração da sensibilidade específica de cada um dos três recursos ambientais, foi estimada a sensibilidade ambiental integrada. Isto incluiu a sensibilidade dos solos à erosão, a sensibilidade dos aquíferos à redução da recarga e da produção hídrica e a sensibilidade à perda da cobertura vegetal remanescente (GDF, 2012a).

A sensibilidade ambiental integrada para todo o Distrito Federal ficou classificada em cinco classes, variando de muito baixa a muito alta. Esta sensibilidade sintetiza, portanto, um conjunto de sensibilidades ambientais específicas e que devem nortear o seu processo de ocupação, respeitando-se as características inerentes ao meio natural.

A Figura 7 apresenta a distribuição espacial das diferentes classes de sensibilidade ambiental estimada no contexto dos trabalhos do Zoneamento Ecológico-Econômico do Distrito Federal.

Com base nos resultados obtidos no contexto por GDF (2012a), estima-se que mais que 58% do território do Distrito Federal apresenta elevada sensibilidade ambiental. Os outros 42% foram considerados de média e baixa sensibilidade ambiental.

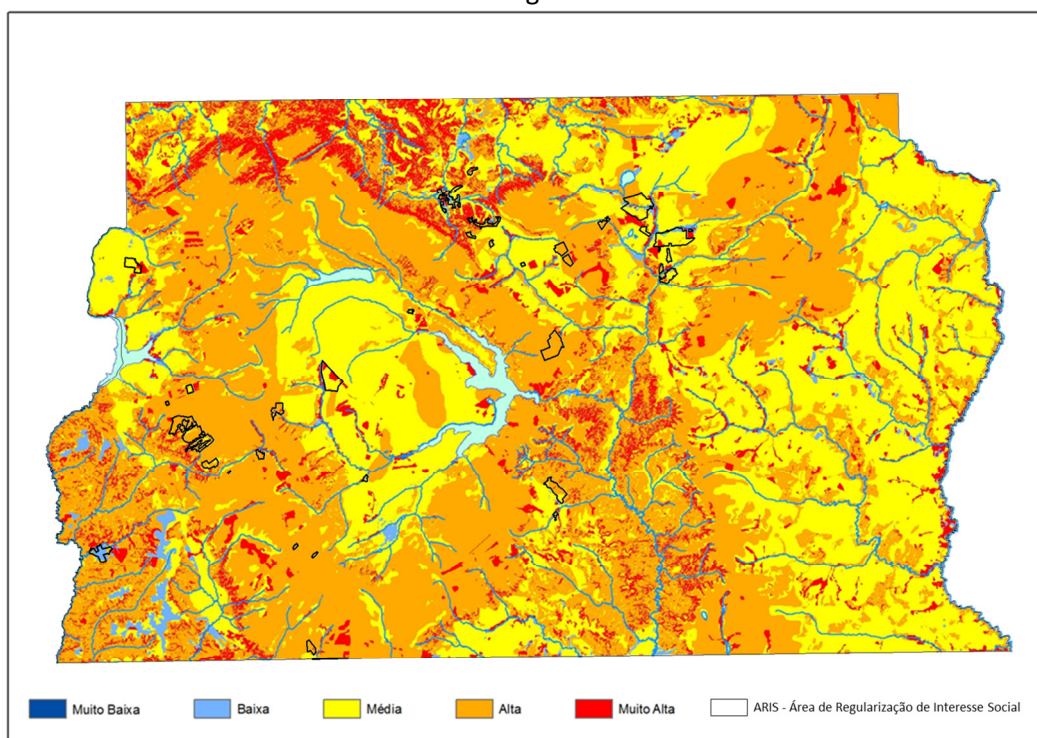
Figura 6: Distribuição das classes de sensibilidade ambiental integrada no Distrito Federal



Fonte: Governo do Distrito Federal. Zoneamento Ecológico-Econômico (2012a)

No presente estudo, o mapa de Sensibilidade ambiental foi utilizado para verificar a Sensibilidade Ambiental das Áreas de Regularização de Interesse Social.

Figura 7: Localização das Áreas de Regularização de Interesse Social no mapa Distribuição das classes de sensibilidade ambiental integrada no Distrito Federal



Fonte: Governo do Distrito Federal. Zoneamento Ecológico-Econômico (2012a) / Terracap

As Imagens a seguir mostram as ocupações na ARIS Sol Nascente e Por do Sol localizadas na RA IX – Ceilândia no ano de 2013.

Figura 8: Áreas de Regularização de Interesse Social na RA IX – Ceilândia



Fonte:TERRACAP (2009).

Figura 9: Detalhe das Áreas de Regularização de Interesse Social Sol Nascente e Por do Sol na RA IX – Ceilândia.



Fonte:TERRACAP (2009).

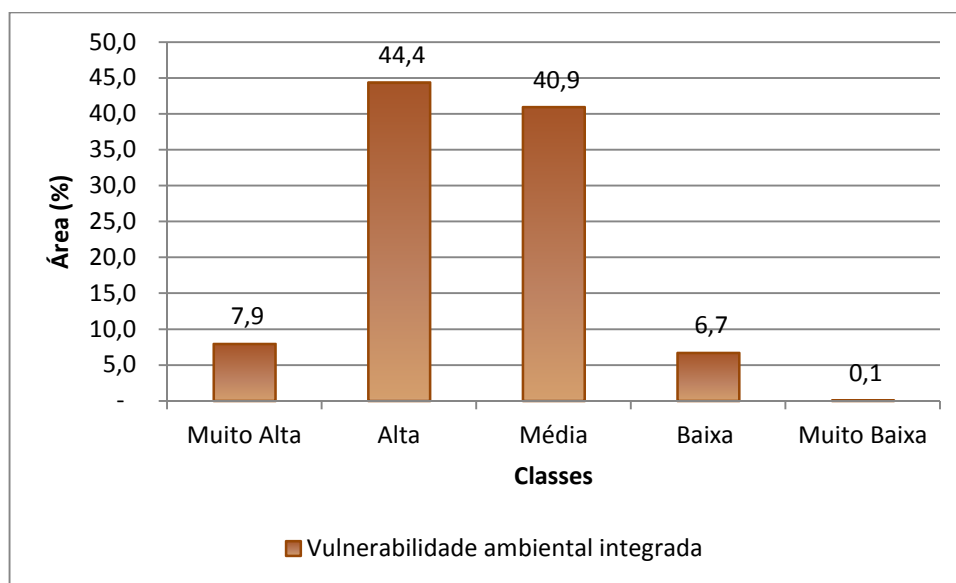
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir são apresentados os resultados das análises sobre os aspectos jurídicos e de sustentabilidade ambiental das ARIS.

3.1 Vulnerabilidade Ambiental das ARIS

Com base nos resultados deste estudo, observou-se que 52,3% das Áreas de Regularização de Interesse Social no Distrito Federal estão situadas em áreas de elevada sensibilidade ambiental. Outros 47,7% estão situados em áreas consideradas de média a baixa sensibilidade ambiental. Essa tendência é similar à distribuição espacial das classes de sensibilidade para todo o Distrito Federal.

Figura 10: Distribuição das classes de sensibilidade ambiental integrada no Distrito Federal



Fonte: Adaptado do ZEE-DF (2011)

Além disso, observou-se que oito ARIS (CAUB I e II, Itapoã, Privê Ceilândia, Ribeirão, Sol Nascente, Vicente Pires e Vida Nova) estão com mais de 90% de suas áreas inseridas em áreas de elevada vulnerabilidade ambiental. Outros 5% ou 243 hectares das ARIS estão inseridos dentro de Áreas de Proteção Permanente – APP (margens de rios e nascentes). A Tabela abaixo apresenta mais detalhes da

distribuição espacial por ARIS e por classe de vulnerabilidade, além do total de APP abrangido por cada ARIS.

Tabela 2: Área ocupada por ARIS e por classe de vulnerabilidade ambiental no Distrito Federal e, área de Área de Proteção Permanente (30 metros nas margens dos rios + 50 metros das nascentes)

Nome da ARIS	Área (hectares)							
	Total	Classe de Vulnerabilidade Ambiental				APP		
		Muito Alta	Alta	Média	Baixa	Muito Baixa	Área (ha)	%
Água Quente	207,1	4,8	38,3	17,1	146,9		14,3	6,9
Aprodarmas I	9,9	2,5		7,4			3,3	32,8
Aprodarmas II	45,0			45,0			0,0	0,0
Aprodarmas III	32,6	1,0	21,0	10,6			4,7	14,5
Arapoanga I	574,8	34,9	9,3	471,5	59,1			-
Arapoanga II	10,4			0,1	10,3			-
Buritis	23,5		11,7	10,7	1,1		0,1	0,5
CAUB I	17,0		17,0					-
CAUB II	18,2		18,2					-
Céu Azul	59,9	1,2	49,3	5,1		4,3	3,8	6,3
Dnocs	13,9			13,9				-
Estrada do Sol	251,1	2,0	176,1	71,4	1,6		12,7	5,1
Estrutural	525,9	165,5		352,8	7,5		11,3	2,1
Expansão.Vila São José	170,1	30,0		140,1				-
Fercal I	197,4	27,2	33,7	94,8	41,7		49,4	25,0
Fercal II	28,3	5,1	1,0	9,8	12,4		5,5	19,4
Fercal III	16,1	3,5	-	12,6			3,6	22,2
Itapoã	470,4	0,0	469,0	1,4			0,2	0,0
Mansões								
Sobradinho I	112,8	14,4	78,7	19,4	0,3		7,1	6,3
Mansões								
Sobradinho II	33,3	0,6	19,0	13,7	0,0		0,4	1,2
Mestre D'armas I	600,5	53,2	136,2	364,6	46,5		15,9	2,6
Mestre D'armas II	56,6	0,7		56,0				-
Mestre D'armas III	63,9	1,4	48,0	13,5	0,9		0,9	1,3
Morro da Cruz	17,9	1,1		16,8			0,0	0,0
Pôr do Sol	115,6		89,9	25,8			4,0	3,4
Primavera	57,0	2,8	46,9	7,4			0,4	0,8
Privê Ceilândia	53,7	4,3	13,5	35,8			2,4	4,5
QNP 22 e 24	24,1		24,1					-
Queima Lençol	42,4	14,3		28,0			12,6	29,8
Ribeirão	89,1	3,1	85,6	0,3			1,5	1,7
Sol Nascente	747,1	1,1	689,6	56,0	0,5		67,4	9,0
Torto	19,9		7,4	11,8	0,7			-
Vale do	153,1	8,8	32,5	106,6	5,3		4,1	2,7

Amanhecer								
Vicente Pires	125,8	14,9	100,3	9,8	0,8		19,7	15,6
Vida Nova	7,5		7,5					-
Vila Cahuy	26,1	0,2	1,9	24,0			4,0	15,2
Total	5.018	399	2.236	2.054	336	4	249	5

Fonte: Adaptado do ZEE-DF (2011)

Estes resultados não indicam necessariamente que existem impedimentos para a efetivação da regularização fundiária. De acordo com GDF (2012a), as classes de vulnerabilidade ambiental são definidas por meio de um balanço entre a sensibilidade ambiental e os impactos ambientais decorrentes do uso dos recursos naturais.

Assim, a vulnerabilidade ambiental busca evidenciar a tomada de medidas para minimizar os impactos ambientais decorrentes do processo de uso e ocupação dos solos de acordo com suas potencialidades e limitações.

Os mapas constantes das figuras 9 e 10 ilustram as ocupações de interesse social Sol Nascente e Por do Sol na Região Administrativa de Ceilândia, de propriedade da Terracap, sobre extensa área com alta vulnerabilidade ambiental. Esses dois casos são típicos exemplos da ocupação desordenada do solo urbano no Distrito Federal.

Observa-se a existência de milhares de moradias edificadas próximas às “bordas de chapada”, com alto risco para a segurança dos moradores. Aliás, a desocupação de cerca de 2000 famílias integra o rol das condicionantes da Licença de Instalação concedida pelo IBRAM – Instituto Brasília Ambiental.

Essa constatação implica em maiores precauções por ocasião da destinação das terras para o uso antrópico. O processo de regularização deverá então sempre levar em conta as potencialidades e limitações dos recursos naturais de cada ARIS, daí porque a necessidade de estudos ambientais que contemplem projeto de drenagem da região afetada com consulta à ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal para o conhecimento da capacidade hídrica

e à CAESB - Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal responsável pelo fornecimento dos serviços de distribuição de água e esgoto. Tal cautela contribuirá para redução ou minimização dos impactos ambientais e urbanísticos decorrentes do uso e ocupação pretendidos.

3.2 ARIS no Plano Diretor de Ordenamento Territorial

Todas as ARIS do Distrito Federal estão situadas na Zona Urbana definida pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. As áreas inseridas nesta Macrozona são destinadas às atividades urbanas, servidas de infraestrutura e cujo contexto socioeconômico e ambiental evidencia um uso urbano já consolidado ou condições propícias para tal finalidade.

Mais especificamente, pouco mais de 70% das mencionadas ARIS estão dentro da Zona Urbana de Uso Controlado II, 29% na Zona Urbana de Expansão e Qualificação e 1% na Zona Urbana Consolidada. A tabela a seguir apresenta mais detalhes das áreas ocupadas pelas ARIS em cada Zona do PDOT.

Tabela 3: Área ocupada por ARIS e por Macro Área do PDOT 2009

Macro Área do PDOT	Área (ha)	%
Zona Urbana Consolidada	47,7	0,9
Zona Urbana de Expansão e Qualificação	1.436,3	28,6
Zona Urbana de Uso Controlado II	3.534,0	70,4
Total	5.018,0	100

Fonte: Adaptado do PDOT (2009).

De acordo com a Lei nº 803, DE 25 DE ABRIL DE 2009, que aprovou a revisão do PDOT, a Zona Urbana Consolidada é composta por áreas predominantemente urbanizadas ou em processo de urbanização, de baixa, média e alta densidade demográfica, servidas de infraestrutura e equipamentos comunitários.

Essa Zona é indicada para o desenvolvimento de núcleos urbanos, melhorando a dinâmica interna, integrando com as áreas vizinhas. Segundo a Lei nº 803/2009, deverão ser respeitadas as diretrizes de promover o uso diversificado,

otimizando o transporte público e a utilização da infraestrutura urbana, equipamentos públicos e a oferta de empregos, além de manter as características (paisagem urbana e alguns parâmetros de ocupação) de alguns locais específicos.

A Zona Urbana de Expansão e Qualificação definida pela Lei nº 803/2009 é composta por áreas propensas à ocupação urbana, predominantemente habitacional, e que possuem relação direta com áreas já implantadas. É integrada também por assentamentos informais que requerem a ação do poder público para sua regularização.

Essa Zona é destinada ao desenvolvimento equilibrado das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, seguindo diretrizes como a estruturação e articulação da malha urbana, integrando e conectando as localidades existentes. Ainda, para implementação de políticas públicas de regularização fundiária, recuperação de áreas degradadas em ambientes mais frágeis, atender demandas habitacionais e ampliação da infraestrutura de saneamento urbano para proteger os mananciais hídricos.

De acordo com a Lei nº 803/2009, a Zona Urbana de Uso Controlado II é composta por áreas predominantemente habitacionais de baixa e média densidade demográfica, com enclaves de alta densidade. Estas áreas estão sujeitas a restrições impostas pela sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados ao abastecimento de água.

Nessa Zona deverão ser compatibilizados os usos urbanos com a conservação dos recursos naturais. Isto inclui a recuperação de áreas degradadas e a proteção dos mananciais hídricos, seguindo as diretrizes como o uso predominante habitacional de baixa e média densidade demográfica, com fortalecimento do comércio, prestação de serviços, atividades e equipamentos públicos e comunitários relacionados ao uso urbano, observação dos planos de manejo das Unidades de Conservação inseridas nesta Zona e a regularização do uso e ocupação dos assentamentos informais.

Portanto, fica explícito que as ARIS estão inseridas em Zonas do PDOT que requerem ações para a regularização. Além disso, a Zona Urbana de Expansão e

Qualificação e, especialmente, a Zona Urbana de Uso Controlado II, requerem ações de controle mais intensivo das ocupações, em observância de fragilidades ambientais.

Isso implica em atividades de recuperação de áreas degradadas e, concomitantemente, a implementação de atividades de controle e monitoramento ambiental.

3.3 Síntese das transformações administrativas e evolução da legislação urbanística e ambiental

Apesar das profundas e recentes inovações na legislação urbanística e ambiental brasileira, a Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que estabelece regras gerais para o parcelamento do solo urbano de todo o território nacional, continua em vigor. E, mesmo inadequadas para tratar das inúmeras situações locais, especialmente as de natureza ambiental e urbanística, por muito tempo foi utilizada.

Inobstante a relevância normativa e protetiva do Código Florestal de 1965, a legislação ambiental só mereceu atenção efetiva no Brasil a partir do lançamento da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal 6.938, de 17 de janeiro de 1981, que cria o CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, que integra as entidades ambientais federais, estaduais, municipais e distritais e institui o EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto, como instrumentos de execução da política ambiental.

A Constituição de 1988, em seu Art. 182 consagra o princípio da *função social da propriedade* como elemento básico dos planos urbanísticos locais. A utilização da propriedade fica condicionada ao bem-estar social, devendo o interesse coletivo prevalecer sobre o interesse individual. O direito de moradia se reveste como tantos outros direitos sociais garantidos na Constituição Federal, em um direito fundamental, corolário do princípio da dignidade da pessoa humana.

O Artigo 225, da Constituição Federal, assegura que “*todos têm o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à*

sadia qualidade de vida. Impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

No ano seguinte à promulgação da Carta Maior, através da Lei Federal 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, é criado o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com atribuições de executar, em especial, as ações das políticas nacionais de meio ambiente, referente às atribuições federais relativas ao licenciamento ambiental no âmbito federal e controle da qualidade ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente.

É criado o ICMBio – Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, através da Lei 11.516, de 28 de agosto de 2007, com atribuições, em especial, de executar a política nacional das unidades de conservação, antes destinadas ao IBAMA, Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, este que fica com as demais atribuições de execução das políticas nacionais do meio ambiente, especialmente as de licenciamentos de empreendimentos federais.

A partir do ano de 1990, no clamor dos anseios constitucionais são editadas importantes leis que revitalizam o direito administrativo nacional, dentre as quais se destacam a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o Regime Jurídico Único; Lei Federal 8.429, de 02 de junho de 1992, que define os crimes por atos de improbidade Administrativa; Lei Complementar Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula as licitações e contratos administrativos; e, Lei Federal 101, de 04 de maio de 2001, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Governo local, em obediência às diretrizes da legislação ambiental federal, institui a Política Ambiental do Distrito Federal e cria o CONAM – Conselho de Política Ambiental do Distrito Federal (Lei 41, de 13 de setembro de 1989).

No âmbito da ocupação do solo urbano lança a política habitacional do Distrito Federal por meio da Lei 3.877, de 26 de junho de 2006, o mais importante instrumento regulatório dos programas habitacionais de baixa renda.

Em consonância com a essa nova ordem nacional, o Governo do Distrito Federal inicia uma reestruturação de sua máquina administrativa e cria os seguintes

órgãos: IBRAM (Lei 3.984, de 28 de maio de 2007), entidade local executora de políticas públicas ambientais e de recursos hídricos; GRUPAR – Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais (Decreto 28.863, de 17 de março de 2008); uma inteligência administrativa para acelerar a análise e aprovação dos estudos ambientais e projetos urbanísticos; SEDHAB – Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano e a SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que ficaram cada qual, em sua área de atuação, com as atribuições anteriormente destinadas à SEDUMA, que foi extinta (Decreto nº 32.716/2011); CODHAB-DF - Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Lei Distrital 4.020, de 25 de setembro de 2007), empresa pública com atribuições de executar a política habitacional de interesse social; SERCOND – Secretaria de Regularização de Condomínios.

Em 30 de maio de 2007, foi firmado entre o Ministério Público Distrito Federal e o Governo do Distrito Federal, o TAC nº 02/2007, um novo marco regulatório para a regularização fundiária, especialmente para as áreas de interesse social.

O novo código florestal, instituído pela Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, não trouxe inovações relevantes para a regularização fundiária urbana. A inovação maior ocorreu no âmbito dos parcelamentos rurais, vez que a criação do CAR – Cadastro Ambiental Rural permitirá mais agilidade no registro dos parcelamentos rurais, pois agora será dispensada a averbação da reserva legal, bastando o registro dessa informação no CAR e fiscalização pela entidade ambiental.

3.4 A Participação do Ministério Público na Regularização Fundiária no Distrito Federal

O estudo constatou uma forte atuação do Ministério Público do Distrito Federal para o fomento do direito à moradia digna e na busca da consolidação de regramento próprio para o enfrentamento do problema da ocupação urbana e regularização fundiária no Distrito Federal.

A Constituição Federal consagrou o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127, CF).

Dentre as funções do Ministério Público está a sua legitimidade para promover inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (Art. 129, CF).

A Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público), em reverência aos preceitos constitucionais, detalhou suas atribuições para permitir que seus membros tenham o poder de requisição de informações e recomendações de providências aos agentes públicos.

O Termo de Ajustamento de Conduta, incluído no art. 5º, §6º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985) e pelo art. 113, do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990), é outro importante instrumento que o Ministério Público e os demais órgãos públicos legitimados pelo art. 5º, da Lei nº 7.347/85 utilizam para a solução extrajudicial dos conflitos de interesses difusos e coletivos.

A celebração de Termos de Ajustamento de Condutas, Recomendações Administrativas, e muitas vezes, com participação efetiva nos processos de regularização fundiária, além de impor o cumprimento das obrigações constitucionais pelo Estado, vem influenciando a formação da legislação urbanística e ambiental do país, que está em constante construção.

Em 30 de maio de 2007, o Ministério Público do Distrito Federal e Governo do Distrito Federal firmaram o Termo de Ajustamento de Conduta nº 002/2007. Esse instrumento foi considerado um marco regulatório para a regularização fundiária, tendo em vista que o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT encontrava-se ainda em período de revisão.

Os estudos elaborados para subsidiar a construção da Estratégia de Regularização Fundiária do PDOT, serviram de base para subsidiar a elaboração do citado Termo, que estabeleceu o licenciamento ambiental corretivo, a regularização por setores habitacionais, a extensão da venda direta para todo o Distrito Federal e não só para a bacia do Rio São Bartolomeu, como antes havia decidido o Supremo Tribunal Federal.

O TAC nº 002/2007, também serviu para que o GDF assumisse prazos para elaborar documentos como o ZEE e o rezonamento da APA do Rio São Bartolomeu e das APAs sob sua administração.

Posteriormente, com a aprovação do PDOT e das demais legislações urbanísticas e ambientais, federal e distrital, o Termo de Ajustamento de Conduta já não mais refletia um avanço, vez que foi superado pela legislação que lhe sucedeu e que flexibilizou ainda mais os estudos e parâmetros urbanísticos e ambientais a serem cumpridos para obtenção do licenciamento.

3.4.1 O Termo de Ajustamento de Conduta Nº 002/2007

Um instrumento firmado para ajustar os procedimentos de regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos implantados de forma irregular, com prioridade para a baixa renda, bem como para o estabelecimento de medidas de fiscalização e repressão destinadas a coibir a grilagem de terras e a ocupação desordenada do solo no Distrito Federal.

Esse documento, uma referência regulatória específica, deveria ser a principal ferramenta utilizada para a regularização fundiária de todas as ocupações informais do Distrito Federal.

Importa no âmbito deste estudo analisar suas principais disposições que impactaram a regularização fundiária e, compreender, mas sem qualquer intenção de justificar, o comportamento do Estado em negar-lhe a efetividade prometida, especialmente em relação às ocupações de interesse social, onde o TAC 02/2007 e a legislação ambiental e urbanística são mais flexíveis.

Inicialmente, destacamos as Cláusulas Décima a Décima Quarta; as quais impuseram a obrigação do Governo do Distrito Federal em estruturar o ente ambiental com o provimento dos cargos técnicos e de fiscalização por meio de concurso público; proceder a regularização fundiária dos parcelamentos irregulares “por Setores Habitacionais”; promover políticas públicas habitacionais para garantir o direito social à moradia, na forma prevista no artigo 6º da Constituição Federal e nos artigos 327 e 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal; priorizar a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda; e, imposição de requisitos mínimos da Lei nº 6.766 para os licenciamentos urbanísticos, respectivamente. Vejam:

CLÁUSULA DÉCIMA - Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em dotar o ente distrital competente para o licenciamento ambiental de cargos técnicos e de fiscalização, a serem providos por concurso público, em número suficiente e adequado para emissão de licenças ambientais no prazo legal e para conferir eficiência à fiscalização das atividades lesivas ao meio ambiente.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - Nos termos dos estudos já elaborados e divulgados pela antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - SEDUH, atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em proceder à regularização fundiária dos parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos por Setores Habitacionais, devendo a inseri-los e integrá-los à malha urbana e de prestação de serviços públicos do Distrito Federal.

CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA - O Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo, assumem a obrigação de fazer consistente em implementar políticas públicas habitacionais para garantir o direito social à moradia, na forma prevista no artigo 6º da Constituição Federal e nos artigos 327 e 328 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - Assume o Distrito Federal a obrigação de dar prioridade à regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda, devendo, para tanto, ser instituídas, no Plano Diretor de Ordenamento

Territorial – PDOT, ou outra norma distrital especificamente destinada a tanto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

CLÁUSULA DECIMA QUARTA - Nos licenciamentos urbanísticos, o Distrito Federal assume a obrigação de fazer consistente em exigir o cumprimento dos requisitos mínimos previstos na Lei nº 6.766/79, especialmente os seguintes:

Inciso I - existência de áreas destinadas a sistemas de circulação e implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, bem como espaços livres de uso público, que serão proporcionais à densidade da ocupação;

Inciso II - instalação de infraestrutura básica: consistentes nos equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação;

Inciso III - acesso público às vias internas e externas do parcelamento, às áreas destinadas à implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários e aos espaços livres de uso público, sem qualquer muro externo, guarita ou outros obstáculos não autorizados por lei.

A Cláusula décima sexta elenca um rol de obrigações a serem cumpridas quando a regularização recair em áreas do poder público do Distrito Federal:

CLÁUSULA DÉCIMA SEXTA - Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de observar, no procedimento de regularização dos parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos em terras do Distrito Federal e da TERRACAP, os seguintes requisitos:

Inciso I - levantamento datado da situação dos imóveis, por meio de fotografias, imagens ou outro meio que permita comprovar a ocupação da área e a identificação do(s) ocupante(s);

Inciso II - análise das obras de infraestrutura e equipamentos públicos realizados por particulares, a fim de verificar se cumprem os requisitos ambientais e urbanísticos específicos para os locais correspondentes, nos termos preconizados pelo presente Termo de Ajustamento de Conduta e legislação pertinente;

Inciso III - demolição das obras de infraestrutura e equipamentos públicos realizados, não passíveis de regularização sob os pontos de vista ambiental e/ou urbanístico, segundo as exigências aludidas no inciso anterior;

Inciso IV - regularização ambiental e urbanística das obras de infraestrutura e equipamentos públicos passíveis de aproveitamento;

Inciso V - regularização registrária dos imóveis, nos termos preconizados pelo presente Termo de Ajustamento de Conduta(grifos do autor da pesquisa).

E, na Cláusula Décima Sétima, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 2990-8 que julgou constitucional a Lei Federal nº 9.262/96, ficou estipulada a obrigação do Distrito Federal em proceder à alienação direta em favor dos ocupantes dos imóveis públicos urbanos e regularizados por meio de processo próprio. Destaque-se ementa daquela decisão da Corte Suprema:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º, CAPUT E §§, DA LEI N. 9.262, DE 12 DE JANEIRO DE 1.996, DO DISTRITO FEDERAL. VENDA DE ÁREAS PÚBLICAS PASSÍVEIS DE SE TORNAREM URBANAS. TERRENOS LOCALIZADOS NOS LIMITES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DA BACIA DO RIO SÃO BARTOLOMEU. PROCESSO DE PARCELAMENTO RECONHECIDO PELA AUTORIDADE PÚBLICA. VENDAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO DOS PROCEDIMENTOS EXIGIDOS NA LEI N. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1.993. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. INOCORRÊNCIA. 1. A dispensa de licitação em geral é definida no artigo 24, da Lei n. 8.666/93; especificadamente --- nos casos de alienação, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública --- no seu artigo 17, inciso I, alínea “f”. Há, no caso dos autos, inviabilidade de competição, do que decorre a inexigibilidade de licitação (art. 25 da lei). O loteamento há de ser regularizado mediante a venda do lote àquele que o estiver ocupando. Consubstancia hipótese de inexigibilidade, artigo 25. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - Assumem o Distrito Federal, por suas Secretarias de Estado, e demais entes públicos aqui representados pelos signatários deste termo a obrigação de fazer consistente em proceder à alienação diretamente aos ocupantes dos imóveis públicos urbanos devidamente reconhecidos como ocupados e regularizados por meio de processo administrativo próprio, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição) na forma como restou decidido pelo ego Supremo Tribunal Federal na AOI nº 29901DF, que julgou constitucional a Lei Federal nº 9.262/96 (grifos do autor da pesquisa).

A Cláusula Vigésima Oitava instituiu no Distrito Federal a licença de instalação corretiva, simplificando o processo de licenciamento ambiental para os parcelamentos irregulares consolidados e dispensando o licenciamento escalonado, inaplicado na espécie. Veja:

CLÁUSULA VIGÉSIMA OITAVA - Assumem o Distrito Federal, por sua Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, e o Instituto Brasília Ambiental a obrigação de fazer consistente em garantir que as

Licenças de Instalação Corretivas expedidas para regularização dos parcelamentos do solo contenham, obrigatoriamente:

Inciso VI - a definição do projeto urbanístico do Setor Habitacional a ser implantado com a precisa indicação das áreas propícias à instalação de equipamentos públicos e comunitários, assim definidos pela Lei nº 6.766/79; a exigência de supressão de muros e outros obstáculos não admitidos na legislação pertinente ou incompatíveis com a implantação de corredores ecológicos; a definição das estratégias a serem adotadas para a integração, quando o caso, ao Setor Habitacional correspondente; e a inserção dos parcelamentos de solo à malha urbana e de prestação de serviços do Distrito Federal;

CLÁUSULA TRIGÉSIMA SÉTIMA - Assume a TERRACAP a obrigação de fazer consistente em promover as medidas necessárias à viabilização da regularização fundiária, individualizando as terras públicas e particulares, bem como implantar e manter cadastro atualizado da situação fundiária. (grifos do autor da pesquisa)

A assinatura daquele documento representava uma nova esperança na busca de superação dos entraves administrativos e jurídicos para a regularização fundiária do solo urbano do Distrito Federal. Porém, ante a falta de cumprimento pelo Estado dos compromissos assumidos e deficiente instrução dos processos de regularização fundiária, motivaram o Ministério Público a promover a execução judicial e impugnar os registros de parcelamento em áreas de interesse específico (ARINES) junto aos cartórios de imóveis competentes, travando indefinidamente a regularização fundiária local desses parcelamentos.

A Procuradoria Geral do Distrito Federal promoveu Embargos à Execução e obteve sentença favorável. O processo aguarda o julgamento de apelação interposta pelo Ministério Público (Processo nº 2012.01.1.129509-9 – Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal).

Alegou nos referidos embargos a iliquidez das obrigações, especialmente porque as matérias tratadas nas diversas cláusulas centrais ajustadas naquele instrumento foram superadas por legislação posterior, impossibilitando sua exigência. Propôs nos embargos uma revisão e atualização do ajuste em consonância com a legislação ambiental e urbanística em vigor, o que foi, à época, rejeitado pelo Ministério Público.

Dentre as disposições que tiveram nova regulamentação destacam-se as diretrizes de regularização por setor urbanístico, que deixou de ser uma exigência obrigatória pelo Plano Diretor de Ordenamento Territorial local – Lei Complementar Distrital nº 803, de 25/04/2009, que ao utilizar a expressão “preferencialmente”, submete às condições de viabilidade e possibilidade aferíveis nos estudos ambientais e urbanísticas.

A alteração do percentual de áreas destinadas ao uso público e a dispensa de EIA/RIMA nas hipóteses de regularização fundiária urbana, ainda que de assentamentos urbanos em que existam ocupações em áreas de preservação permanente – APPs, também foram inovações que destoam do referido instrumento, segundo a PGDF.

Seguem alguns trechos da decisão do Juízo da Vara de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, que acolheu os embargos de execução:

(...) Na verdade, o TAC 02/2007 encontra-se inteiramente apoiado em conceitos até então inexistentes, ou vagos, que foram então supridos pelo sentido de suas cláusulas ou ajustes. No entanto, essa lacuna material foi posteriormente preenchida pela legislação, segundo os critérios discricionários do legislador superveniente, inclusive quando a Lei 11.977/2009 estabelece novas premissas ou critérios normativos materiais que estão além ou em confronto com preceitos construídos pelo ajuste de 2.007. Somente a título de exemplo, e para que a assertiva não pareça vazia, o TAC 02/2007 tomou por referência preceitos inerentes à proteção ambiental que estavam dimensionados pelo Código Florestal de 1965 – a exemplo, ao dispor sobre a ocupação em Áreas de Preservação Permanente APPs. No entanto, com a novel legislação, a começar pela Lei 11.977/2009, nova disciplina é trazida no que respeita às ocupações humanas em áreas de APPs que sejam atingidas por forças da expansão urbana horizontal. Mais ainda, a própria legislação codificada (Lei 12.651/2012 – Código Florestal Vigente), também traz profundas modificações no trato da utilização das áreas de APPs em zonas urbanas ou urbanizáveis, sem que tais acentuadas modificações legislativas tenham sido abordadas pelo TAC na ocasião da sua celebração, pois os novos parâmetros legais somente vieram tempos depois.

Acrescente-se que a nova legislação apresenta-se mais flexível no trato das ocupações humanas em área de APPs urbanas ou sob influência de urbanização horizontal e, assim, institui novo paradigma para a atuação do Poder Público na elaboração e execução de políticas públicas voltadas à regularização fundiária urbano-ambiental, circunstância acidental que por si mesma, na supremacia da lei, já é o bastante para infirmar regras ajustadas em 2.007 ao tomar por referência um cenário normativo que não mais existe como antes, em face dessas profundas mudanças legislativas supervenientes. Confira-se, pois:

Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características das ocupações e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Somente isso é bastante para pressentir que as cláusulas particulares do TAC 02/2007 tornaram-se obsoletas em face da nova legislação, não havendo de se prestigiar a essência material daquele ajuste antigo, se outro parâmetro de atuação para o Poder Público veio a ser estabelecido posteriormente. Diante do TAC 02/2007 e da nova legislação há uma distância material de elevada relevância e significado, a guiar as políticas públicas, embora a prolongação do acerto dessa situação somente atue em detrimento das populações mais pobres, que anseiam pela solução que teima em não vir pelas dissidências estabelecidas entre os agentes públicos envolvidos.

(...) Custa crer que, presumindo-se que os agentes públicos obram a bem do interesse público e tomam as mesmas leis como balizas de suas ações ou propósitos, como é que ainda persistam suas divergências? Como é que essas divergências não se superam no plano das relações institucionais enquanto premissa de concretude do princípio da eficiência (CF, art. 37)? Ou nos debates acadêmicos? Ou no âmbito dos instrumentos de cooperação interinstitucionais? Ou em âmbito de mediação? Somente que, registre-se, enquanto tais divergências não se resolvem e preferem as partes submeter verdadeiras questões de políticas públicas aos efeitos de sua judicialização, são as populações mais pobres que a tudo isso assistem, imóveis, impotentes e insatisfeitas. Há evidências de que as inquietações sociais recentes – e até violentas – tem suas raízes nessas questões públicas que não parecem se resolver nunca, desafiando a paciência do cidadão comum e a quem pouco interessa os nossos preciosismos jurídicos, tão ao gosto das formações positivistas engendradas por ideologias autoritárias.

(...) Ora, em leito executivo a pretensão do exequente está voltada à realização de um direito pré-constituído, líquido, certo e exigível. No entanto, o provimento desejado, nesse particular, é eminentemente constitutivo-negativo ao visar afastar do mundo jurídico determinados atos administrativos. Ou, ainda, quando almeja provimento condenatório a impor obrigação de fazer, sob pena de multa.

Vê-se, pois, que o TAC nº 02/2007, firmado entre o MPDFT, o Distrito Federal, a Terracap e o Ibram não configura título executivo extrajudicial hábil a embasar execução, pois, trata-se de título de natureza convencional obrigacional, que se exige cognição ampla a respeito dos compromissos supostamente não cumpridos, não se extraindo do próprio título que tenham sido descumpridas suas cláusulas.

(...) De certo, genericamente, os Termos de Ajustamento de Conduta têm força executiva, conforme art. 5º, § 6º, da Lei Federal nº 7.347/85, e art. 585, inciso II, do Código de Processo Civil. No entanto, no desaviso, não se pode olvidar que embora gozem do favor legal da executividade, não estão isentos de inscrição intrínseca dos elementos

essenciais dessa mesma executividade, que assim os ponham a salvo daquela cominação do art. 618, I do CPC.

(...) Ante o exposto, rejeito a alegação de inépcia da inicial, porém acolho a alegação de inexecutibilidade do título por ausência de liquidez das obrigações demandadas e, conseqüentemente, JULGO PROCEDENTE o pedido feito com os Embargos, para declarar a nulidade da execução, com a conseqüente decretação de sua extinção (CPC, art. 618, I). E com fundamento no art. 269, I do CPC, declaro resolvido o processo dos embargos (Processo nº 2012.01.1.129509-9 VMA/TJDFT).

Apesar de declarado inexecutível em sentença de primeira instância, o TAC 02/2007 não foi desconstituído e está em plena vigência. Os órgãos administrativos passaram a cumpri-lo com os necessários temperamentos da legislação em vigor. E, à exceção dos parcelamentos de baixa renda, o Ministério Público continua a exigir o seu cumprimento integral, impugnando os registros que com ele destoam.

O Fórum Distrital de Regularização Fundiária deliberou a respeito do TAC 02/2007 para sugerir que este instrumento fosse desconstituído e em seu lugar fosse firmado outros ajustes específicos em situações pontuais, facilitando o cumprimento, monitoramento e executibilidade.

3.4.2 Termo de Ajustamento de Conduta Nº 002/2008 para a regularização fundiária do Setor Habitacional Mestre D'Armas

O Ministério do Meio Ambiente, o Ministério Público Federal e o Governo do Distrito Federal firmaram compromisso para viabilizar a regularização fundiária do Setor Habitacional Mestre D'Armas. Porém, quando da celebração do ajuste, ainda não havia Estudo de Impacto Ambiental e, a maior parte da área ocupada era de propriedade particular.

Logo que ocorreu a ocupação foi editada a Lei Complementar do Distrito Federal nº 367/2001, de 6 de março de 2001, que aprovou a área para a implantação do Setor Habitacional Mestre D'Armas, declarando-o de interesse social para todos os fins.

Conforme o PDOT/1997 o SHMD está localizado integralmente em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica e parcialmente em área de proteção de manancial na Região Administrativa de Planaltina, próximo a DF-128 e a

BR 020 e faz limite com os Córregos Ribeirão Mestre D'armas, Corguinho e pela Estação Ecológica de Águas Emendadas (TAC 002/2008).

O plano de ocupação para os estudos urbanísticos subsidiou a criação de três ARIS com área total de 722, 325 hectares e cerca de 27.000 habitantes. A ARIS I abrange os parcelamentos COOHAPLAN – Itiquira, Estância Mestre D'armas I, II, III, IV e V, Estância Planaltina, Expansão da Vila Nova Esperança, Mestre D'armas VI, Módulos Rurais Mestre D'armas, Nova Esperança, Park Mônaco, Residencial Nova Planaltina, Residencial Sarandy, Rural Mestre D'armas (Recanto do Sossego), Setor de Mansões Itiquira, Setor de Mansões Mestre D'armas I, Vila Nova Esperança, Vila Nova Esperança Ch.33 (TAC 002/2008).

A ARIS II abrange os parcelamentos Cachoeira, Nosso Lar, Residencial Sumaúma e Rural Mestre D'armas e, a ARIS III abrange os parcelamentos Nova Petrópolis e DVO (TAC 002/2008).

Foram emitidas licenças provisórias para as operações emergenciais de implantação dos serviços essenciais previstos no objeto do instrumento possibilitando razoável melhoria em favor daquela população, que atualmente já ultrapasso 40.000 habitantes (SERCOND).

Passados seis anos da assinatura do documento, a SERCOND informou que os estudos urbanísticos já foram concluídos e a licença ambiental expedida e, que nos próximos dias será assinado o decreto de aprovação que possibilitará a regularização definitiva com a entrega de escrituras aos moradores em até seis meses.

3.4.3 O Termo de Ajustamento de Conduta Nº 003/2008 para a regularização fundiária do Setor Habitacional Sol Nascente e ARIS Por do Sol

Assim como no ajustamento anterior, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério Público Federal e o Governo do Distrito Federal, firmaram o compromisso para a regularização fundiária do Setor Habitacional Sol Nascente e a ARIS Por do Sol, da Região Administrativa de Ceilândia, caracterizados como baixa renda e, portanto, Zona Especial de Interesse Social – SEIS, nos termos do EC (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

Em meados de 2008 já estava consolidada a ocupação irregular por cerca de 75.000 habitantes dentro da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central vivendo abaixo da linha de pobreza, sem escola, hospital, posto policial ou qualquer outro equipamento público (TAC 003/2008).

O Estudo de Impacto Ambiental contratado pela Terracap, proprietária da área, identificou 695 moradias para remoção, sendo destas de 474 em local com risco de desmoronamento, 9 com elevado risco de desmoronamento e solapamento do solo devido à erosão interna, 78 sobre antigo lixão com produção de gases tóxicos e as demais por interferências urbanística e infraestrutura existentes (TAC 003/2008).

O Ministério do Meio Ambiente, o Ministério Público Federal e o Governo do Distrito Federal firmaram o Termo de Ajustamento de Conduta nº 003/2008 com o estabelecimento de obrigações dos diversos órgãos e entidades do GDF para a imediata implantação de infraestrutura e instalação dos equipamentos públicos básicos, visando a melhoria das condições de vida para aquela população carente.

Foram, portanto, objeto daquele instrumento de ajuste, “a) a regularização do licenciamento ambiental definitivo e do licenciamento ambiental dos sistemas provisórios de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, pavimentação, fornecimento de energia elétrica, iluminação pública de acordo com os projetos a serem apresentados pelos COMPROMISSÁRIOS; b) à adoção de ações concretas no sentido de promover a fiscalização, desobstrução e recuperação das áreas de preservação (APPs) no Setor Habitacional Sol Nascente e na ARIS Pôr do Sol; e c) à regularização fundiária, ambiental e urbanística do Setor Habitacional Sol Nascente e na ARIS Pôr do Sol, mediante licenciamentos corretivos e a estipulação de procedimentos a serem adotados pelos COMPROMISSÁRIOS (TAC 003/2008).

O IBAMA, até então responsável pelo licenciamento, emitiu a Licença Prévia e outras de caráter provisório para a operação de infraestrutura básica e outras medidas de urgência. Porém, a partir de 2009 a atribuição foi transferida ao IBRAM, que emitiu a Licença de Instalação possibilitando a partir de então, o avanço no licenciamento e início das obras de saneamento básico e de equipamentos públicos.

Quando da emissão dessa licença pelo IBRAM a situação já não era a mesma. O número de moradias em áreas de risco pulou para mais de 2000 unidades e a população subiu para cerca de 150.000 habitantes.

A SERCOND informou a conclusão da regularização fundiária, com entrega das escrituras aos moradores, da I etapa do Setor Habitacional Sol Nascente e ARIS Pôr do Sol (Etapa I), restando as Etapas II e III, em fase de conclusão.

TAC semelhante foi celebrado com o Ministério Público Federal para a regularização fundiária do “Condomínio Porto Rico,” da Região de Santa Maria.

Essa legítima e importante participação do Ministério Público Federal e Distrital foi e tem sido decisiva para obrigar o Estado a fomentar o direito de moradia com o mínimo de dignidade às pessoas de baixa renda. Todavia, como visto, por razões diversas identificadas no presente estudo, não foi possível, ainda, na maioria dos casos, a conclusão da regularização fundiária, notadamente aquelas de interesse social, consolidadas há mais de 20 anos.

3.5 A Contribuição do Poder Judiciário para a regularização fundiária do Distrito Federal

O Poder Judiciário não se limita na prestação jurisdicional decorrente dos conflitos fundiários que são levados ao seu conhecimento. Também presta um relevante serviço à sociedade, regulamentando as atividades dos Notários e Registradores, tornando o procedimento administrativo de registro de parcelamento mais célere e racional.

3.5.1 Edição do Provimento Nº 02/2010/TJDFT

O Poder Judiciário do Distrito Federal, em 30 de março de 2009, através da Resolução n. 03, de 30 de março de 2009, instala a Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

No ano seguinte, a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, após discutir com os representantes do MPDFT, TERRACAP, INCRA e ANORERG,

editou o Provimento 02, de 19 de abril de 2010, que promove adequações ao procedimento de retificação de matrículas de imóveis rurais, na forma do artigo 213, da Lei 6.015/73, diminuindo os obstáculos formais do registro imobiliário no Distrito Federal, com repercussão positiva nos processos de regularização fundiária urbana, já que muitas ocupações ilegais se deram em terras rurais.

3.5.2 Termo de Ajustamento de Conduta para Regularização do Condomínio Porto Rico da Região de Santa Maria

Em dezembro de 2010, é homologado em sessão solene no Gabinete do Presidente do Tribunal de Justiça, pelo Juiz da Vara do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, o primeiro Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre diversos órgãos do GDF e os proprietários da ARIS Ribeirão, da Região de Santa Maria, que viabiliza a regularização do denominado “*Condomínio Porto Rico*”, beneficiando uma ocupação irregular com cerca de 5.000 famílias de baixa renda.

Na ocasião, o Presidente do Tribunal de Justiça considerou aquele compromisso um paradigma para a regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal, se comprometendo, inclusive, em colaborar com o Poder Executivo para o enfrentamento da problemática da ocupação urbana no Distrito Federal (TJDF, 2010).

3.5.3 O Plano Estratégico de Regularização Fundiária Urbana para o Distrito Federal

Em 29 de abril de 2011, o Juiz Titular da Vara do Meio Ambiente Carlos Divino Vieira Rodrigues entrega ao Governador um documento intitulado de “PLANO ESTRATÉGICO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA O DISTRITO FEDERAL”. Em síntese, esse trabalho informa a existência aproximada de 150.000 imóveis urbanos irregulares no Distrito Federal, que abrigam cerca de 600.000 pessoas. Conclama o Governo do Distrito Federal em retomar a regularização fundiária como política pública prioritária, com a utilização da mediação para a solução de conflitos fundiários coletivos de interesse público e a aplicação da jurisprudência do STF na ADIn 2990-8, que possibilita a venda direta para fins de regularização.

3.5.4 O I Seminário de Regularização Fundiária do Distrito Federal – Protocolo de Procedimentos 01/2011 e a Criação do Fórum Distrital de Regularização Fundiária

No ano de 2011, no período de agosto a outubro, o TJDF, o GDF, MPDFT, ANOREG e UNB, promoveram reuniões administrativas com estudos e debates, e sob a coordenação do primeiro, realizaram o I SEMINÁRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL.

Na ocasião de encerramento daquele seminário, que ocorreu no dia 25 de outubro de 2011, foi assinado o “*Protocolo de Procedimentos 01/2011*”, pelo qual os participantes, com exceção do MPDFT, assumem obrigações com o estabelecimento de metas a curto, médio e longo prazo, para a regularização fundiária do Distrito Federal.

Dentre as obrigações do Poder Judiciário destaca-se a criação do FDRF, inspirado na Resolução 110, do Conselho Nacional de Justiça, composto pelos Juízes das VMADU E VRP; CLDF; GDF; SEDHAB; GRUPAR; TERRACAP; CODHAB-DF; IBRAM; PGDF; CEAJUR; ANOREG-DF; OAB/DF, UNB, SPU-DF e INCRA-SR28.

No ato de assinatura daquele documento, o Governo do Distrito Federal se comprometeu em adotar todas as proposições colhidas do referido seminário, especialmente a “*mediação*” para solução dos conflitos fundiários.

O FDRF foi instalado pelo Presidente do Tribunal de Justiça no dia 14 de dezembro de 2011, com objetivo de integrar os atores envolvidos na regularização fundiária e promover a discussão dos problemas, deliberando e propondo a adoção de medidas aos titulares dos órgãos administrativos respectivos.

Dentre as principais proposições do referido colegiado, destacam-se a indicação de providências à Terracap para o ajuizamento de ações demarcatórias para o acerto fundiário, discriminando as áreas públicas das particulares, com prioridade para as que estão ocupadas; a formação de um grupo de trabalho para a consolidação da legislação urbanística e ambiental do Distrito Federal, buscando esforços para a elaboração de um marco regulatório específico e atualizado; e, a adoção da mediação como solução de conflitos fundiários.

3.5.5 A Mediação como Meio de Solução dos Conflitos Fundiários no Distrito Federal

A reforma administrativa ocorrida logo após a Constituição Federal de 1988 e a evolução doutrinária e jurisprudencial a respeito do direito público provocaram profundas transformações nas relações jurídicas entre o Estado e as pessoas jurídicas de direito privado, a coletividade e o cidadão comum.

O Estado gozava de poderes, prerrogativas e privilégios incompatíveis com a nova ordem constitucional, que o colocou como garantidor de direitos fundamentais consagrados pelas modernas constituições democráticas. Essa relação desigual, em vez de resguardar o Estado de possíveis excessos, vem causando desequilíbrio e injustiça social inaceitáveis numa sociedade organizada.

Com a criação dos Juizados Especiais e a obrigação do pagamento imediato dos créditos de até 40 salários mínimos, denominados de “pequenos valores”, da súmula vinculante e o julgamento único para os recursos repetitivos, o Poder Judiciário começa a alterar a jurisprudência e obrigando Estado a buscar também alternativas para evitar e solucionar os conflitos judiciais ou administrativos.

Depois de muita resistência, a mediação começa, de forma seletiva e excepcional, a se afirmar nas relações jurídicas da administração pública.

A Advocacia Geral da União implantou a Câmara de Conciliação para mediar os diversos conflitos entre os órgãos da administração pública federal. Passou a orientar os advogados públicos a evitar recursos meramente protelatórios e, incentivar, quando possível e cabível, a mediação administrativa e judicial.

O Poder Público tem o dever de avaliar a possibilidade de mediação em todos os conflitos administrativos e judiciais (SOUZA, 2012). Esta autora destaca a necessidade de observância do princípio da razoável duração do processo, devendo o Estado buscar meios tendentes para acelerar o processo administrativo e judicial. Esse dever decorre também dos princípios da eficiência e da proporcionalidade, consistente na atuação menos onerosa para os cofres públicos e com menos sacrifício dos interesses particulares.

Portanto, ecoando a voz neoconstitucionalista do STF, essa propalada mudança de paradigma vem ocorrendo na Administração Pública em geral. Luís Roberto Barroso, um dos maiores expoentes dessa nova interpretação dos direitos fundamentais, atualmente com assento naquela suprema corte, em sintonia com os pensadores do pós-positivismo, na obra em que compartilha outros temas do direito constitucional com Ana Paula de Barcellos, Jane Reis Gonçalves Pereira, Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto, ilumina o debate com o artigo “A NOVA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL: Ponderação, Direitos Fundamentais e Relações Privadas”, 3ª Edição Revista, 2003. O trecho a seguir, fundamenta e justifica os propósitos do presente estudo:

(...) A superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação. O pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada *nova hermenêutica constitucional*, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana. A valorização dos princípios, sua incorporação, explícita ou implícita, pelos textos constitucionais e o reconhecimento pela ordem jurídica de sua normatividade fazem parte desse ambiente de reaproximação entre Direito e Ética.

Gradativamente, diversas formulações antes dispersas ganharam unidade e consistência, ao mesmo tempo em que se desenvolve o esforço teórico que procura transformar o avanço filosófico em instrumental técnico-jurídico aplicável aos problemas concretos. O discurso acerca dos princípios, da supremacia dos direitos fundamentais e do reencontro com a Ética – ao qual, no Brasil, se deve agregar o da transformação social e o da emancipação – deve ter repercussão sobre o ofício dos juízes, advogados e promotores, sobre a atuação do Poder Público em geral e sobre a vida das pessoas. Trata-se de transpor a fronteira da reflexão filosófica, ingressar na dogmática jurídica e na prática jurisprudencial e, indo mais além, produzir efeitos positivos sobre a realidade. (...)

(...) A nova interpretação constitucional assenta-se em um modelo de princípios, aplicáveis mediante ponderação, cabendo ao intérprete proceder à interação entre fato e norma e realizar escolhas fundamentadas, dentro das possibilidades e limites oferecidos pelo sistema jurídico, visando à solução justa para o caso concreto. Nessa perspectiva pós-positivista do Direito, são idéias essenciais a normatividade dos princípios, a ponderação de valores e a teoria da argumentação. (...)

A jurisprudência produzida a partir da Constituição de 1988 tem progressivamente se servida da teoria dos princípios, da ponderação de valores e da argumentação. A dignidade da pessoa humana começa a ganhar densidade jurídica e a servir de fundamento para decisões judiciais. Ao lado dela, o princípio instrumental da razoabilidade funciona como a

justa medida de aplicação de qualquer norma, tanto na ponderação feita entre princípios quanto na dosagem dos efeitos das regras (BARROSO; 2003).

O aludido Plano Estratégico de Regularização Fundiária Urbana para o Distrito Federal elaborado pelo Juiz da Vara do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano se harmoniza com a doutrina e jurisprudência pós-positivistas, notadamente das decisões oriundas do Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, ao propor a mediação como meio para a solução de conflitos fundiários, assim se expressa aquele magistrado:

IV – DA INCONVENIÊNCIA DAS SOLUÇÕES EXCLUSIVAMENTE JURISDICIONAIS: As soluções exclusivamente jurisdicionais para resolver complexas questões relacionadas à ocupação coletiva e informal do solo para fins urbanos até mesmo parecem possíveis no plano formal. Todavia, não se apresentam como o melhor caminho. Isso porque não há harmonia entre a fluência do tempo processual e a fluência do tempo comum na dinâmica social. O primeiro, quando for concluído, encontrará um ambiente de fato já renovado, possivelmente com novas implicações jurídicas, que até mesmo poderão tornar prejudicada a solução jurisdicional finalmente alcançada, provocando o retorno ao estado anterior das coisas e o perdimento de precioso tempo e esforços dedicados à solução que se construiu com atraso e, por isso, já superado.

Por outro lado, as soluções exclusivamente jurisdicionais – além do tempo necessário para a respectiva maturação e consolidação pela força da coisa julgada – demandam elevados esforços procedimentais, com desfecho em sentido até mesmo imprevisível. Essas circunstâncias comprometem o planejamento e a execução de políticas públicas voltadas ao atendimento do Direito Social de Moradia.

V – A MEDIAÇÃO: As soluções alcançadas por mediação têm o condão de produzir certezas jurídicas instantâneas, possibilitando em seguida a execução de políticas públicas que venham para atender não só o interesse coletivo, mas também viabilizar ao Estado ao cumprimento de seus deveres institucionais.

Nessa perspectiva, a atuação especializada do Juízo da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal prioriza a solução dessas complexas questões jurídicas, administrativas e legislativas em foro de mediação, no qual a atuação do Ministério Público – enquanto fiscal da lei – termina por emprestar legitimidade à solução que for encontrada visando resolver um objeto determinado. (...) VII – DAS AUDIÊNCIAS PARA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS SINGULARES OU COLETIVOS, DE INTERESSE PÚBLICO OU PRIVADO: Para que a mediação possa encontrar resultados satisfatórios, primeiramente é necessário que as partes interessadas queiram a mediação judicial, requisito *sine qua non*.

Identificado o desejo das partes de alcançar a solução por mediação para a regularização fundiária e urbana do Distrito Federal, cumprirá, em seguida, a seleção de áreas ou questões específicas que digam respeito a ocupações informais consolidadas. Estar-se-á então diante de situações que já se acham 'judicializadas' e sob a competência jurisdicional do Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, para resolvê-las, seja por composição voluntária mediada ou por sentença com força cogente.

Então, a partir da análise geral da situação jurídica do lugar e havendo elementos que indiquem preliminarmente tratar-se de terreno público, **propõem-se aos respectivos ocupantes que reconheçam a propriedade pública, renunciando-se, assim, à declaração judicial de propriedade privada.**

Uma vez reconhecida a propriedade pública estará então pavimentado o caminho para a regularização registral e fundiária do terreno público ocupado.

Em contrapartida ao reconhecimento do domínio imobiliário público, **por força de retribuição na composição mediada, o entre público assumirá a obrigação de promover o parcelamento urbano do lugar, respeitando-se o quanto possível o estado de fato das coisas**, cadastrando-se previamente os respectivos ocupantes individualmente considerados, para em seguida, após feito o registro imobiliário do loteamento (quando então estarão criadas tantas unidades imobiliárias quantos forem os terrenos informalmente fracionados, ocupados ou não), **promover-se a venda direta aos respectivos ocupantes.** (...)

(...) Finalmente, considerando a elevada quantia de imóveis irregulares atualmente existentes no Distrito Federal, não se olvidando que significativa parcela desses imóveis não está sendo utilizada por populações de baixa renda ou de interesse social, divisa-se nesse aspecto a possibilidade do ingresso de vultosos recursos para os cofres públicos, como decorrência dessas 'vendas diretas' ou licitações abertas, gerando recursos que viabilizam a execução de outras políticas públicas respeitantes à saúde, aos transportes, à segurança pública, à educação etc (TJDFT, 2011).

A proposta de mediação inserta naquele documento foi recepcionada no Protocolo de Procedimentos firmado entre o Tribunal de Justiça e o Governo do Distrito Federal na ocasião do encerramento do I Seminário de Regularização Fundiária do Distrito Federal. E, em reverência a esse compromisso, foi editado o Decreto nº 35.090, de 21 de janeiro de 2014, reconhecendo o Fórum Distrital de Regularização Fundiária como instância apta para conciliar e mediar os conflitos fundiários de interesse do Distrito Federal. Destaque-se:

DECRETO Nº 35.090, DE 21 DE JANEIRO DE 2014.

Define o Fórum Distrital de Regularização Fundiária como instância apta a promoção da conciliação e da mediação em conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos VII, X e XXVI, do art. 100, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º Fica definido o Fórum Distrital de Regularização Fundiária, instituído por força do Protocolo de Procedimentos firmado por representantes do Poder Executivo e Judiciário do Distrito Federal, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, da Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal e da Universidade de Brasília, em 26 de outubro de 2011, como instância legitimada para promover a conciliação e mediação administrativa em conflitos fundiários urbanos e rurais do interesse do Distrito Federal, suas Autarquias e Empresas Públicas, por intermédio de acordos, compromissos e ajustamentos de conduta a serem celebrados entre os interessados.

Parágrafo único. O Fórum Distrital de Regularização Fundiária estabelecerá o procedimento específico para a conciliação e mediação administrativa.

Art. 2º A tentativa de conciliação e mediação administrativa, sempre que possível, precederá ao ajuizamento de ações possessórias e reivindicatórias de natureza fundiária do interesse do Distrito Federal.

Art. 3º Nas ações judiciais de natureza fundiária, os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal poderão, a qualquer tempo, propor ao particular a conciliação ou mediação administrativa no âmbito do Fórum Distrital de Regularização Fundiária, para posterior homologação judicial, nos termos do previsto no art. 449 do Código de Processo Civil.

Art. 4º Somente poderão participar como conciliadores e mediadores os profissionais de nível superior, indicados pelo Fórum de Regularização Fundiária ou que integrem este, que não tenham vínculo funcional com qualquer dos órgãos e entidades elencados no art. 1º deste Decreto.

§1º Excetuam-se do disposto no caput deste artigo os membros da Defensoria Pública do Distrito Federal, nos termos do art. 64, inciso III, da Lei Complementar nº 80/1994.

§2º As atividades dos conciliadores e mediadores serão consideradas prestação de serviço público relevante e não ensejarão qualquer tipo de remuneração.

Art. 5º A participação dos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal nos trabalhos de conciliação ou mediação dos conflitos ocorrerá por indicação dos seus representantes legais.

Art. 6º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 21 de janeiro de 2014.

126º da República e 54º de Brasília

AGNELO QUEIROZ

A edição desse decreto constitui não só a concretização de um compromisso oficial do Estado, mas também um importante marco na história do direito administrativo do Distrito Federal. Um salto de qualidade no cumprimento das obrigações constitucionais e fomento das políticas programáticas nela previstas.

Para sua concretização, todavia, será necessária a estruturação daquele órgão colegiado, sem macular sua independência e nem descaracterizar sua natureza não governamental. Passo seguinte será o encaminhamento pelos órgãos administrativos dos processos previamente selecionados para uma possível solução por meio da mediação ou conciliação.

A TERRACAP, como proprietária e gestora dos imóveis públicos do Distrito Federal dispõe, agora, de um colegiado legítimo e qualificado capaz de dar efetividade à norma do Artigo 37, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que determina:

Art. 37. O Poder Público identificará as áreas para o ajuizamento de ações discriminatórias e divisórias, com vistas a separar as terras públicas das particulares, mantendo cadastro atualizado das áreas públicas, das particulares e das áreas públicas que ainda estejam em comum com terceiros, disponibilizando-o à consulta pública.

Essa obrigação de natureza constitucional também integra o rol de compromissos que a TERRACAP assumiu no referido Protocolo de Procedimentos, mas que ainda não foi possível se concretizar. A empresa informou que está realizando concurso para contratação de advogados e adotando medidas para melhorar sua estrutura técnica para logo iniciar os trabalhos de demarcação e divisão, utilizando o mecanismo da mediação, na forma determinada pelo Decreto 35.090/2014.

3.6 Os principais entraves da regularização fundiária no Distrito Federal

Esse estudo constatou que os entraves para a regularização fundiária do Distrito Federal não decorrem somente das cláusulas pactuadas no TAC 02/2007 e da rigorosa interpretação das normas urbanísticas e ambientais pelos órgãos oficiais e do Ministério Público, como muitos atribuem.

Realmente, a PGDF apresentou na ação de execução daquele documento, além dos aspectos processuais que levaram à sua inexecutabilidade, razões consistentes que comprovam a impossibilidade de cumprimento de muitas das cláusulas pactuadas pelo Estado.

Apurou-se que o MPDFT acompanha ativamente os trabalhos e procedimentos para a regularização fundiária, propondo alterações e exigências que muitas vezes não são recepcionadas ou cumpridas pelos órgãos administrativos. Isso motiva as impugnações dos registros e ao ajuizamento de medidas judiciais que travam a regularização dos parcelamentos, que continuam na ilegalidade, essa sim, tolerável por todos.

A pesquisa concluiu, todavia, que os principais obstáculos e entraves decorrem da ineficiência do próprio poder público.

Verificou-se que a falta de austeridade na adoção de medidas mais rígidas para contenção das invasões e grilagem de terras; a não erradicação das ocupações existentes em áreas com alta vulnerabilidade ambiental, com risco à segurança das pessoas, cujos estudos, com raras exceções, desautorizam edificações de qualquer espécie; e, ainda, a falta de prioridade na política de regularização fundiária de interesse social, como estabelece a Lei Orgânica do Distrito Federal, são, sem dúvida, os principais entraves que devem ser reconhecidos e enfrentados pelo Estado.

Outro fato que reforça e justifica essa constatação é a carência de pessoal qualificado nos órgãos responsáveis pela elaboração e aprovação dos projetos urbanísticos, estudos ambientais, fiscalização e licenciamento.

A CODHAB/DF, vinculada à SEDHAB, por exemplo, uma empresa pública criada há mais de sete anos pela Lei 4.020/2007, com atribuição, dentre outras, de executar a política de regularização fundiária de interesse social, ainda não realizou nenhum concurso público. Funciona com servidores cedidos de outros órgãos administrativos e, em sua maior parte, por empregados comissionados, muitas vezes sem qualquer qualificação profissional.

Mesma situação se repete na SERCOND, SEDHAB, SEMARH e GRUPAR.

O IBRAM, vinculado à SEMARH, entidade ambiental responsável pela fiscalização do meio ambiente e licenciamento dos parcelamentos, possui um quadro técnico especializado insuficiente para o atendimento da complexa e pesada demanda que lhe foi atribuída pela legislação ambiental.

Esses são os principais órgãos responsáveis pela tramitação do processo de regularização fundiária no Distrito Federal.

CONCLUSÃO

A política de regularização fundiária do Distrito Federal somente será efetiva se houver uma mudança de comportamento do Estado frente aos valores humanos consagrados como direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, bem como numa firme vontade em reconhecer e enfrentar o grave problema das ocupações urbanas irregulares.

A interpretação que prepondera os princípios constitucionais sobre as regras positivas, marcante nas recentes decisões do STF, deve inspirar a construção de um ambiente conciliador e propositivo nas relações institucionais entre os órgãos executivos e os órgãos de controle.

Nesse contexto que reclama urgência na mudança de paradigmas, é oportuno destacar a indignação do juiz prolator da sentença que acolheu os embargos do GDF na execução do TAC 02, cujas palavras justificam a conclusão do presente estudo. Vejam:

(...) Custa crer que, presumindo-se que os agentes públicos obram a bem do interesse público e tomam as mesmas leis como balizas de suas ações ou propósitos, como é que ainda persistam suas divergências? Como é que essas divergências não se superam no plano das relações institucionais enquanto premissa de concretude do princípio da eficiência (CF, art. 37)? Ou nos debates acadêmicos? Ou no âmbito dos instrumentos de cooperação interinstitucionais? Ou em âmbito de mediação? Somente que, registre-se, enquanto tais divergências não se resolvem e preferem as partes submeter verdadeiras questões de políticas públicas aos efeitos de sua judicialização, são as populações mais pobres que a tudo isso assistem, imóveis, impotentes e insatisfeitas. Há evidências de que as inquietações sociais recentes – e até violentas – tem suas raízes nessas questões públicas que não parecem se resolver nunca, desafiando a paciência do cidadão comum e a quem pouco interessa os nossos preciosismos jurídicos, tão ao gosto das *formações positivistas engendradas por ideologias autoritárias* (TJDFT, 2013).

Os Termos de Ajustamento de Condutas, a serem firmados em situações específicas, devem atender aos propósitos de sua criação, ou seja, no enfrentamento

de situações constituídas sem a observância dos requisitos da lei. E, assim, devem ser consideradas para mitigar e evitar o agravamento dos danos e prejuízos.

As ocupações ilegais constituídas sem o devido planejamento, com danos urbanísticos e ambientais irreversíveis não podem ser submetidas ao licenciamento escalonado, nem condicionadas à aprovação por conselhos colegiados urbanísticos e ambientais, como vem ocorrendo no Distrito Federal.

Essas são exigências apropriadas aos empreendimentos e parcelamentos novos, mas inadequadas aos já consolidados. A legislação, no que couber, deve ser interpretada em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, priorizando o direito à moradia e a função social da propriedade.

O poder público, com o indispensável acompanhamento dos órgãos de controle, deve introduzir e incentivar a mediação como meio de solução dos conflitos fundiários administrativos ou judiciais.

Como fundamento básico de política pública, o Estado deve promover sérias medidas para conter a grilagem de terras e combater, firmemente, as invasões de áreas públicas e privadas.

Investir pesadamente nos serviços de fiscalização, especialmente na aquisição de novos e modernos equipamentos. Estruturar os órgãos de execução (TERRACAP, IBRAM, GRUPAR e CODHAB/DF) com a realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos e promover constante treinamento de seus servidores.

Como se depreende, portanto, não é por falta de mecanismos e instrumentos legais que a regularização fundiária no Distrito Federal não caminha. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal, além de criar e estruturar as Varas Especializadas do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário e, de Registros Públicos, editou o Provimento nº 02/2010, realizou um importante seminário e criou um fórum permanente para discutir e opinar a respeito da política de regularização fundiária no Distrito Federal. Conclamou publicamente ao Governador do Distrito Federal, ao Presidente da Câmara Legislativa e aos membros do Ministério Público do Distrito

Federal para um enfrentamento integrado desse grave problema social, deixando claro que o assunto é de interesse e responsabilidade de todos.

A legitimação do FDRF para promover a mediação e conciliação administrativa ou judicial dos conflitos fundiários do interesse do Distrito Federal por meio do Decreto nº 35.090/2014 representou um grande avanço normativo para o destravamento da regularização fundiária do Distrito Federal. Todavia, sua concretização somente ocorrerá com a iniciativa da Terracap e demais órgãos indicados naquele ato normativo, encaminhando para mediação ou conciliação, os conflitos fundiários há muito tempo instalados, muitos deles com possibilidade de rápida e vantajosa solução.

A constatação dessa negativa realidade social em plena capital do Brasil, que ostenta o título internacional de *“patrimônio cultural da humanidade”*, com qualidade de vida superior à média nacional, escancara uma insuportável contradição com os ideais de Juscelino Kubistchek, proclamados no alvorecer da aurora do dia 02 de outubro de 1956, quando tudo era esperança.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. A Nova Interpretação Constitucional e o papel dos princípios brasileiros. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização Fundiária Urbana: Como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília, 2010.

CARVALHO, Erasto Villa-Verde. Parcelamento do Solo – Condomínios. 1.ed. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1996.

CAVALCANTE. Ordenamento Territorial e Plano Diretor. **Cadernos Aslegis**, n. 34, p. 79-98, Brasília, 2008.

BRASIL. Lei nº. 4771, de 15 de Setembro de 1965. **Código Florestal**. Brasília, 1965.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 271, de 28 de Fevereiro de 1967. *Loteamento Urbano*. Brasília, 1967.

GONÇALVES, Vitor Fernandes. A concessão de direito real de uso na regularização fundiária do Distrito Federal. **Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. Brasília, v. 1, p. 9-32, 2011.

GDF- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Zoneamento Ecológico-Econômico do DF. Relatório de Potencialidades e Vulnerabilidades*. Brasília, 2012.

IBGE. *Censo da população brasileira de 2000*. 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo/>. Acesso em: ago. 2014.

BRASIL. Lei nº. 6.766, de 19 de Dezembro de 1979. *Parcelamento do Solo Urbano*. Brasília, 1979.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001. *Regulamenta os Arts. 182 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº. 11.977, de 7 de Julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas*. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 803, de 25 de Abril de 2009. *Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências*. Brasília, 2009.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Protocolo de Procedimentos nº 01/2011; Provimento 02/2010; Fórum Distrital de Regularização Fundiária. 2011.

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. TAC 002/2007 – Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o MPDFT e o Governo do Distrito Federal. Brasília, 2007. Brasília, DF. 2007.

Ministério do Meio Ambiente e Ministério Público Federal. TAC 002/2008 – Termo de Ajustamento de Conduta/ARIS Pôr do Sol e Sol Nascente. Brasília, DF. 2008.

Ministério do Meio Ambiente e Ministério Público Federal. TAC 003/2008 – Termo de Ajustamento de Conduta/Mestre D'armas. Brasília, DF. 2008.

SOUZA, L.M. Meios Consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos: Negociação, Mediação e Conciliação na Esfera Administrativa e Judicial. Belo Horizonte, MG, Editora Foro. 448p. 2012.

ZEE-DF. Zoneamento Ecológico e Econômico do Distrito Federal. Execução técnica - Greentec Consultoria e Planejamento Ltda., vencedora do processo licitatório - Solicitação de Proposta nº 004/2008, por meio do contrato de serviço nº 21/2009 (UGP/SEDUMA). 2011.